

Les Avis Consultatifs
de la
Cour Permanente de Justice
Internationale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 18 Juin 1925 à 15 h. 30

PAR

Gérard BONVALOT

Président : M. de LAPRADELLE, professeur

Suffragants { MM. BASDEVANT, professeur
GIDEL, professeur

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON & R. DURAND-AUZIAS, Administrateurs

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, Rue Soufflot (5^e)

1925

Les Avis Consultatifs
de la
Cour Permanente de Justice
Internationale

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs*

Les Avis Consultatifs de la Cour Permanente de Justice Internationale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 18 Juin 1925 à 15 h. 30

PAR

Gérard BONVALOT

Président : M. de LAPRADELLE, professeur

Suffragants { MM. BASDEVANT, professeur
GIDEL, professeur

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON & R. DURAND-AUZIAS, Administrateurs

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, Rue Soufflot (5°)

1925

* 11549



INTRODUCTION

La Conférence de la Paix qui siégea à Paris en 1919 avait à préparer l'organisation et le fonctionnement de la future Société des Nations prévue dans les conditions de paix du Président Wilson. Elle nomma à cet effet une Commission où étaient représentés les gouvernements alliés et associés. Un projet officiel et collectif de Pacte de la Société des Nations y fut arrêté entre le 3 et le 13 Février 1919 et soumis le 14 suivant à la Conférence de la Paix réunie en Assemblée générale.

L'article 14 de ce projet disposait : « Le Conseil arrêtera le plan de création d'une Cour Permanente de Justice Internationale : cette Cour, dès son établissement, aura compétence pour entendre et juger toute question que les parties s'accorderont à considérer comme susceptible d'être arbitrée par elle aux termes du précédent article ». Après que ce premier plan de Ligue des Nations eût été livré à l'étude et aux critiques des gouvernements et de la presse, la Commission nommée par la Conférence de la Paix se réunit à nouveau du 22 mars au 11 avril et après avoir recueilli les suggestions des gouvernements et associations compétentes, arrêta un nouveau projet dont l'article 14 était ainsi

modifié : « Le Conseil de la Société des Nations est chargé de préparer un projet de Cour Permanente de Justice Internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour... connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

La dernière phrase du nouvel article 14 confère à la Cour projetée une fonction non juridictionnelle, mais consultative, qui ne figurait en aucune manière dans l'accord primitif du 14 février 1919, pas plus que dans les nombreux projets pour l'établissement d'une Ligue des Nations et d'une Cour de Justice internationale qui virent le jour à la fin de la guerre.

Remarquons tout d'abord, à la simple lecture du texte, qu'il ne s'agit pas d'une demande portée devant la Cour, pour qu'elle termine judiciairement un litige d'ordre international. La Cour n'émet qu'un simple avis, et, dans cette compétence spéciale, il appartient au Conseil ou à l'Assemblée de la Société des Nations, demandeurs d'avis, de le rejeter ou bien de l'accepter, de se l'approprier et d'en tirer toutes ses conséquences.

La fonction consultative confiée à la Cour par l'article 14 du Pacte fit l'objet d'importants débats devant le Comité des Juristes réuni à la Haye en 1920, avec mission, à lui confiée par le Conseil, d'élaborer l'avant-projet de la nouvelle Cour. La question fut ensuite reprise devant le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations réunis séparément à Bruxelles et à Genève

au cours de la même année. Enfin, la compétence consultative trouva sa formule définitive, et sa procédure fut codifiée au cours de la session préliminaire de la Cour, consacrée à l'élaboration du Règlement intérieur (30 janvier-24 mars 1922).

La première partie de notre étude se réfère à l'examen théorique de la fonction consultative de la Cour, que nous entreprenons à la lumière des discussions qu'elle a suscitées devant les différentes organisations qui construisirent le Statut et le Règlement de la Cour. Nous y envisagerons les idées principales qui dominent la question, le caractère obligatoire de la fonction pour la Cour, la matière et la procédure des avis ; enfin leur valeur légale, leurs effets et le jugement qu'on peut porter sur le système. Nous suivrons, dans notre deuxième partie, le développement de l'activité consultative de la Cour depuis ses débuts jusqu'à 1925, en nous attachant à dégager les enseignements de jurisprudence que nous apportera cette étude.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PREMIERE PARTIE

THEORIE DE LA FONCTION CONSULTATIVE DE LA COUR

CHAPITRE PREMIER

Définition. — Caractère obligatoire des avis pour la Cour.

I

La Conférence de la Paix, lorsqu'elle donna à la Cour Permanente de Justice Internationale une compétence consultative, avait pensé, sans doute, que les nouveaux organismes de la Société des Nations, le Conseil et l'Assemblée, avaient besoin d'un corps consultatif d'une compétence technique indiscutable, d'une situation indépendante et d'un prestige élevé, qui suppléerait par la spécialité des Juristes à ce qui pourrait faire défaut, dans certaines occasions, aux diplomates et aux hommes d'Etat. Il serait en deux mots un guide et un conseiller. De cette façon, non seulement on échappait au péril de certaines erreurs, mais on pourrait éviter

des complications ou des conflits internationaux, en se soumettant par anticipation à l'autorité d'une opinion respectable. Enfin, on écartait, dans certains cas, la nécessité de se soumettre plus tard à une décision qui serait peut-être considérée comme humiliante pour les parties.

Ainsi, le pouvoir confié à la Cour de donner des consultations ne fut d'abord considéré que comme devant apporter un certain concours à l'administration des organismes compliqués qui dirigent la Société des Nations. Tout au plus, serait-il un accessoire utile de la fonction judiciaire de la Cour, en jouant, en quelque sorte, le rôle que divers projets sur la Cour de Justice Internationale attribuaient à une procédure de conciliation préalable à l'action judiciaire. Aussi, les divers plans qui furent présentés au Comité des Juristes réuni à la Haye en 1920 sur la décision du Conseil, contiennent-ils peu de suggestions relatives à la question.

Un rapport élaboré par le Comité norvégien pour l'examen de certaines questions concernant la Société des Nations, semble douter que la compétence consultative trouve de fréquentes occasions de s'appliquer, et, en tous cas, il préconise des dispositions qui empêcheront la Cour de se trouver liée pour l'avenir, dans sa fonction de juge, par les consultations qu'elle aurait eu à donner précédemment. « Si la Cour, dit le rapport, donne des réponses de droit conformément au dernier point de l'article 14 du Pacte, tous ses membres devront prendre part aux délibérations. Ceci n'entraînera pas, toutefois, l'incapacité de ses membres à porter plus

tard une sentence en qualité de juge dans la même cause(1) ».

C'est à peine si l'on peut faire état du projet dit « des cinq puissances neutres » et présenté par le Danemark, la Norvège, la Suède, la Hollande et la Suisse. Le texte de l'article 14 du Pacte sur les avis consultatifs y est simplement reproduit.

L'Union Juridique Internationale soumit au Comité des Juristes un plan d'organisation de la Cour qui prévoit la création d'une Commission de cinq membres chargée de donner des avis en son nom sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée (2).

C'est seulement dans le projet de M. C. Bevilacqua qu'on trouve quelques suggestions sur la manière dont la Cour devra remplir sa fonction consultative. La Cour donnera des consultations sur les différends et sur les questions juridiques, quelle qu'en soit la nature. En recevant la demande d'avis, le Président en donnera, en séance, connaissance aux juges, et désignera l'un d'entre eux pour l'étudier et donner son opinion, qui, examinée séparément par chacun des autres pendant le délai fixé par le Président, sera soumise à la discussion de la Cour.

L'opinion de la majorité sera l'avis de la Cour, que le Président remettra à la corporation consultante. Les juges dont l'opinion diffère de celle de la majorité

(1) Cour Permanente de Justice Internationale. Documents présentés au Comité des Juristes, p. 222.

(2) Documents présentés au Comité des Juristes, p. 346.

pourront donner par écrit les raisons de leurs divergences, lesquelles seront remises séparément. Le secrétaire de la Cour enregistrera la consultation, l'avis et les opinions divergentes (3). Ces dispositions, peut-être ingénieuses, paraissent fort compliquées, et en tous cas n'ont pas laissé de traces dans la procédure qui fut adoptée.

II

Le caractère tout à fait nouveau de la fonction consultative ressort de cet examen et de l'étude des anciennes Cours de Justice Internationale établies ou projetées à la Haye en 1899 et 1907, comme de la lecture du statut de la Cour de Justice du Centre-Amérique. C'est ce qui peut expliquer la confusion et les perplexités qu'a provoquées la question des avis consultatifs. Le doute et l'incertitude, les hésitations, ont longtemps enveloppé, non seulement l'organisation de la procédure, mais aussi le but auquel tendait l'institution.

Un certain nombre de délégués au Comité consultatif des Juristes jugeaient inopportun de donner à une Cour Suprême de Justice des fonctions consultatives à l'égard d'organismes exécutifs et politiques. Ils craignaient que l'on confondît des pouvoirs aussi différents que l'exécutif et le judiciaire, celui qui administre et celui qui juge, par ce que cette confusion serait appelée à les dénaturer et à leur causer dommage à tous deux. Une Cour de Justice, nationale ou internationale, est

(3) *Idem*, p. 356.

essentiellement un organisme judiciaire, qui a pour fonction de mettre fin aux différends par ses décisions. Le rôle, le prestige et l'utilité d'une Cour de ce genre ne peuvent être maintenus que grâce à l'effet exécutoire et à l'application effective de ses décisions ou sentences.

Lorsque les parties sont des particuliers, les fonctions consultatives sont exercées par les avocats, et lorsque les parties sont des gouvernements, par des Tribunaux ou des magistrats spécialement institués à cet effet. Imposer à une Cour de Justice la tâche de donner des avis consultatifs que les sollicitants auraient la liberté de rejeter, serait réduire la Cour à une situation inférieure, à celle d'un Tribunal de conciliation qui, tout en ne pouvant contraindre les parties à accepter une solution donnée, aurait le pouvoir d'obliger ces parties à respecter et à exécuter la solution une fois qu'elles l'auraient formellement acceptée. Ceci serait particulièrement vrai de la Cour Permanente de Justice Internationale dont la création a été inspirée par l'intention de favoriser et de développer entre les nations le principe et les méthodes des décisions judiciaires. Il serait à peine compatible avec cette intention que la Cour fût obligée de donner, sur demande, des avis qui ne présenteraient aucun caractère définitif et seraient dépourvus de toute autorité (4).

Ces objections contre la fonction consultative confiée à la Cour furent défendues particulièrement par les jurisconsultes américains qui siégèrent au Comité des Juristes et à la session préliminaire de la Cour, MM. E.

(4) Pub. C. P. J. I. Série D, n° 2, p. 383 et s.

Root et J. B. Moore. C'est que, par un penchant naturel, ils auraient voulu former la Cour de Justice née des traités de paix à l'image de la Cour Suprême des Etats-Unis, chargée de juger les différends entre les parties de l'Union et qui présente ainsi un certain caractère international. Or la Cour Suprême ne possède aucune compétence de ce genre. En effet, à l'Assemblée Constituante de 1787 une proposition fut faite d'investir chacune des Chambres ainsi que le Chef de l'Exécutif du pouvoir de demander à la Cour Suprême son avis sur des questions juridiques importantes. Cette proposition ne fut pas adoptée. D'autre part, le Président Washington ayant fait demander à la Cour Suprême si elle croyait pouvoir donner son opinion sur des questions relatives à l'interprétation d'un traité ou d'une loi, les juges répondirent qu'il ne leur semblait pas possible de donner des avis de ce genre qu'ils considéraient comme incompatibles avec les fonctions judiciaires dont la Cour était investie.

Il n'est, par suite, pas étonnant de voir les représentants les plus autorisés des Etats-Unis soutenir que l'exercice de cette fonction est en désaccord avec l'objet fondamental de la Cour qui doit être de développer les principes et les méthodes des décisions judiciaires pour la solution des conflits internationaux ; que le fait d'exprimer des avis tendrait nécessairement à diminuer les occasions où la Cour doit exercer ses fonctions judiciaires, car, si la Cour se considérait comme liée par les avis qu'elle a émis, elle empêcherait ainsi que les différends lui fussent soumis en vue d'une décision judi-

ciaire ; si d'autre part ses avis sont traités comme de simples opinions dont il est permis de ne tenir aucun compte, il ne peut manquer d'en résulter du discrédit pour la Cour ; que le fait de donner ces avis tendrait également, pour les mêmes raisons, à empêcher la Cour de remplir l'une de ses fonctions essentielles, à savoir de contribuer par sa jurisprudence au développement du droit international (5).

Il semble bien que les délégués américains n'aient pas aperçu le véritable but de la fonction consultative donnée à la Cour par l'article 14 du Pacte, et qui est, au contraire, d'étendre le champ de l'activité judiciaire de la Cour. Pour que la Cour soit compétente pour juger un différend entre les Parties, il faut l'accord de celles-ci. Si l'accord n'existe pas, les Parties sont obligées de porter le litige devant le Conseil. Mais si le Conseil reconnaît que la question est de la compétence de la Cour, il s'en dessaisira en lui demandant un avis consultatif. Il y a bien une différence entre la décision consultative ainsi obtenue, et la décision délibérative qui aurait été obtenue par un jugement, mais dans la pratique ces deux décisions auront la même force (6).

Ainsi la fonction consultative crée une nouvelle forme de solution des difficultés internationales utile pour l'harmonie et les bonnes relations entre les peuples.

L'Assemblée et le Conseil de la Société des Nations, dans l'organisation actuelle, encore à ses débuts, ne

(5) Daliéto. *Les débuts de la Cour*, p. 56 et s. Paris, 1923.

(6) Procès-verbaux du Comité des Juristes, p. 225.

sont pas sous une forme exclusive des organes exécutifs et d'administration puisqu'ils ont des attributions semi-judiciaires que facilitera, en raison de la non-nécessité d'une compétence technique, l'opinion impartiale et désintéressée d'une Cour de Justice (7). La fonction consultative peut donc présenter l'avantage, et l'étude du différend entre l'Angleterre et la France nous montrera la réalisation de ces espérances, d'arriver à une solution arbitrale sans arbitrage et à une sentence sans procès, « donnant à la diplomatie des formules neuves pour ses décisions d'accord, sans les retards, les frais, les solennités et parfois les formalités d'ordre constitutionnel que certaines des antiques réglementations demandaient » (8).

En dehors de cet avantage éminent qui est de contribuer au développement des solutions pacifiques dans les différends internationaux, la fonction consultative donnée à la Cour présente un intérêt considérable. Les consultations seront d'une utilité immense pour l'opinion publique qu'elles éclaireront, et pour les gouvernements auxquels elles permettront de prévenir un différend qu'ils entrevoient et d'éviter les difficultés futures qu'ils aperçoivent peut-être à l'horizon.

Loin d'entraver la formation de la jurisprudence internationale, ce qui doit être un des bienfaits essentiels de la Cour, les avis contribueront à la création d'une jurisprudence spéciale qui s'établira sur des

(7) De Bustamante. *La Cour Permanente de Justice Internationale*, p. 258.

(8) *Ibid.*, p. 259.

questions d'administration intérieure de la Société des Nations ou d'interprétation des textes, questions dont la Cour n'aurait jamais eu à connaître s'ils n'avaient existé. Ils auront la valeur morale des précédents et contiendront une documentation de grande valeur pour la Cour et pour les Etats, si la même difficulté réapparaît ultérieurement.

Enfin, si la décision de la Cour n'a pas force légale obligatoire, elle n'en aura pas moins « la valeur morale qui s'attache à tous ses arrêts, et, si le Conseil ou l'Assemblée se l'approprient, elle aura sur l'opinion publique le même heureux effet (9) ».

III

Ces considérations nous amènent à envisager si la Cour doit obligatoirement donner suite à une demande de consultation émanant des organismes qualifiés : le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations.

Lors de la session préliminaire de la Cour consacrée à l'élaboration du Règlement intérieur, de longues discussions s'ouvrirent sur le point de savoir si l'activité consultative constituait un devoir imposé à la Cour ou bien une faculté. Le seul texte sur la compétence consultative restant, était l'article 14 du Pacte : « La Cour... donnera des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. » Comme nous le verrons par la suite, des précisions

(9) Publications C. P. J. I. Comité des Juristes, p. 732.

importantes avaient été apportées à ce texte, mais qui furent supprimées par le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations, comme étant du ressort de la réglementation intérieure de la Cour.

Le délégué américain, M. Moore, ne pouvant mettre en question le principe même de la compétence consultative de la Cour formellement indiquée dans l'article 14 du Pacte, en combattit du moins le caractère obligatoire en s'appuyant sur ce même article. C'est que le texte français et le texte anglais de l'article ne correspondent pas exactement. Le texte français porte que la Cour « donnera des avis consultatifs » ; l'idée d'obligation positive peut être mise en doute, et le mot employé peut faire l'objet d'une interprétation plus large. Le texte anglais, d'autre part, emploie le verbe « may » dont la traduction française littérale est *peut*. Le mot « may » implique l'idée de permission, de discrétion ; il laisse par conséquent à la Cour le soin de déterminer, dans chaque cas particulier, si elle accepte ou non de donner des avis consultatifs. Or le traité de Versailles dans lequel est inclu l'article en question porte que « les textes français et anglais feront loi » (article 440). Dans ces conditions, même si l'on suppose que le texte français doit être pris dans le sens de « devra donner », on ne peut déduire le caractère obligatoire de la compétence consultative pour la Cour de deux textes contradictoires, tous deux officiels (10). Si donc la Cour reçoit une demande d'avis, elle y donnera

(10) Pub. C. P. J. I. Session préliminaire. Annexe 62 a, p. 384. En sens contraire, Daliétos. *Les débuts de la Cour*, p. 63.

la suite qu'elle jugera opportune, d'après la nature et les circonstances de chaque cas particulier.

Après examen approfondi de cette question, et sur une intervention du juge Altamira, demandant si une disposition relative au droit par la Cour de refuser de donner des avis ne devrait pas être insérée dans le règlement, Lord Finlay répondit qu'il était préférable de ne rien stipuler dans le règlement à cet égard. Toute disposition que l'on pourrait y introduire aurait le caractère d'une interprétation du Pacte, et cette interprétation ne pourrait pas lier la Cour qui serait toujours libre de fournir une nouvelle interprétation dans chaque cas qui se présenterait. Enfin toute réglementation trop étroite aurait plutôt pour conséquence de gêner la liberté de la Cour que d'affirmer son indépendance à cet égard. Ainsi le droit pour la Cour de refuser de répondre reste entier.

CHAPITRE II

Matière des avis.

La première remarque qui s'impose, c'est que ces avis doivent uniquement se référer aux matières internationales, puisque le droit illimité de discussion et d'examen conféré au Conseil et à l'Assemblée n'aboutit pas à autre chose.

D'autre part, la Cour peut donner un avis sur l'interprétation du Pacte ; ceci est évident puisqu'il s'agit en cette matière de questions d'ordre international.

I

L'article 14 du Pacte dispose que la Cour donnera des avis « sur tout différend ou tout point... ». Lorsque le Comité des Juristes de la Haye, chargé d'élaborer l'avant-projet de la nouvelle Cour aborda cet article, M. de Lapradelle donna aux délégués un savant et ingénieux commentaire de ces dispositions qui pouvaient paraître peu précises. Il expliqua la différence qui existe entre l'avis sur un différend et l'avis sur un point (1). Un différend se rapporte à un conflit, tandis

(1) Pub. C. P. J. I., Comité des Juristes, pp. 226, 731.

qu'un point est plutôt une question théorique. Lorsqu'un avis est demandé à la Cour en dehors de tout litige d'ordre international, c'est sur un point que celle-ci est appelée à se prononcer. Ce point pourra devenir demain un différend si quelques Puissances ont sur ce point des opinions ou des intérêts opposés, et revenir devant la Cour pour une nouvelle demande d'avis. Celui-ci aura alors un caractère nouveau d'avis sur différend. Il y a donc deux hypothèses distinctes à envisager : avis demandé à la Cour en dehors de tout différend, et avis sur un différend déjà né.

Cette distinction donna lieu à quelques objections au sein du Comité, notamment de la part du délégué des Etats-Unis, M. Root. Il s'éleva contre le droit qu'aurait la Cour de donner des avis consultatifs sur un différend actuellement né. Il voyait là une confusion regrettable des fonctions, un empiètement sur l'autorité judiciaire dont la Cour était investie, et une « violation de toute convenance juridique ».

M. de Lapradelle répondit en attirant l'attention du délégué des Etats-Unis sur les dispositions formelles de l'article 14 du Pacte. Puis, faisant pénétrer dans la procédure la distinction théorique qu'il avait exposée, il montra que la différence qui existe entre les deux sortes d'avis entraîne la nécessité d'une solution différente dans les deux cas. Un différend doit être examiné suivant une procédure qui se rapproche de celle qui est en vigueur pour un jugement. En effet, le Conseil peut renvoyer à la Cour pour avis un conflit qui lui a été soumis par les Etats comme étant d'ordre politique,

mais qui aurait dû être tranché juridiquement selon son opinion. En ce cas, la Cour se réunit très certainement à l'occasion d'un conflit déjà né, puisque le Conseil vient d'en être saisi avant elle, et en son lieu, et elle aura à donner un avis sur le caractère exact de ce conflit. Elle doit par conséquent se constituer de la même manière que s'il s'agissait d'un litige porté devant elle, car s'il est vrai que son avis n'aura pas force de chose jugée pour les parties en cause et ne sera pas obligatoire pour le Conseil, il n'en demeure pas moins que le Conseil, dans la très grande majorité des cas, fera sien l'avis de la Cour, à raison de sa haute valeur morale. Par conséquent celui-ci ressemblera à tous égards à une sentence que la Cour aurait rendue, si elle était saisie par les Etats en litige, et il doit être examiné suivant la même procédure.

Par contre, si la Cour est appelée à donner un avis indépendamment de tout différend, ce peut être sur des questions absolument en dehors de la sphère judiciaire : sur l'organisation et le fonctionnement d'une institution internationale, par exemple, ou sur l'interprétation d'un texte. Mais il est essentiel, en ce cas, que l'avis une fois rendu lui laisse toute liberté de statuer d'une manière différente si la même question revient plus tard devant elle, soit en qualité de Cour de Justice, soit de nouveau pour avis, mais sur un différend existant. Afin de donner moins d'importance à l'avis prononcé sur un point et de le rendre sans valeur et même sans influence vis-à-vis de la Cour statuant sur un litige en assemblée générale, M. de La-

pradelle proposait pour son étude une formation réduite de la Cour.

M. Root se déclara « convaincu par ces arguments ». Cette manière de voir fut finalement enregistrée dans l'avant-projet des Juristes à l'article 36 : « La Cour donne son avis sur tout point ou tout différend d'ordre international qui lui est soumis par le Conseil ou par l'Assemblée. Lorsque la Cour donne son avis sur un point d'ordre international, indépendamment de tout différend actuellement né, elle constitue une Commission spéciale de trois à cinq membres. Lorsqu'elle donne son avis sur une question qui fait l'objet d'un différend actuellement né, elle statue dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'un litige porté devant elle. »

II

Le Conseil de la Société des Nations réuni à Bruxelles en octobre 1920 pour étudier l'avant-projet du Comité consultatif des Juristes laissa son article 36 intact. Quand le projet fut présenté à la première Assemblée de la Société des Nations tenue à Genève en novembre 1920, il fut renvoyé à la troisième Commission présidée par M. Léon Bourgeois, puis à une sous-Commission qui se trouva en présence d'une proposition d'amendement à l'article 36, présentée par le Conseil du Contentieux Diplomatique au Ministère des Affaires étrangères d'Italie, et ainsi conçue : « Article 36. — Le dernier alinéa de cet article donne aux fonctions et à l'avis

de la Cour un caractère peu conforme au but visé par les dispositions de l'article 14 du Pacte auxquelles cet article du projet se rattache. Le Conseil propose donc de supprimer l'alinéa dont il s'agit. Le deuxième alinéa de cet article devrait être modifié en se bornant à établir la faculté de constituer des Commissions spéciales en vue de cette tâche consultative conférée à la Cour par l'article 14 du Pacte. »

Pour expliquer cette proposition, rappelons que le dernier paragraphe de l'article 36 du projet des Juristes prévoyait que lorsque la Cour donnerait son avis consultatif sur un différend actuellement né, elle le ferait « dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'un litige porté devant elle ». Le second paragraphe prévoyait que la Cour, pour donner son avis sur un point théorique, constituerait une Commission de trois à cinq membres.

Le point d'importance capitale qui fut mis en relief lors des débats devant la sous-Commission paraît être que la proposition estime que les dispositions de l'article 36 du projet vont au delà des stipulations de l'article 14 du Pacte (2). Plusieurs membres de la sous-Commission déclarèrent en outre que, bien que les deux alternatives de l'avis sur point ou de l'avis sur différend aient été étudiées de très près à la Haye, le rapport expliquant la différence de procédure dans les deux cas n'avait pas été suffisamment discuté. Le Président cita comme exemple susceptible d'éclairer la distinction le

(2) Procès-verbaux des séances de la Sous-Commission, p. 165 et suivantes.

différend relatif aux îles d'Aland. Si la Cour avait existé au moment où ce différend a surgi, la question qui fut soumise à une Commission de Juristes aurait été portée devant la Cour et aurait été traitée selon la procédure des conflits, puisqu'il s'agissait d'un différend actuellement né.

M. Huber, actuellement membre de la Cour, estima que cette procédure eût été impossible dans le cas mentionné par le Président, étant donné que les questions qui ont été soumises à la Commission spéciale avaient respectivement « un caractère interlocutoire ou théorique ». Mais si elles avaient eu trait au conflit actuel, une procédure identique aurait pu avoir des résultats dangereux.

L'opinion de M. Huber fut partagée par la majorité de la sous-Commission pour des raisons d'ordre pratique. Peut-on supposer que les deux parties, dans un différend, prendront la peine de comparaître devant la Cour pour permettre simplement à celle-ci d'examiner leur cas et d'émettre une opinion à titre d'avis ? D'autre part, si elles décident de saisir la Cour, pourquoi la décision de la Cour ne leur serait-elle pas obligatoire ?

A propos de ces observations, il est intéressant de citer l'exemple du Comité Judiciaire du Conseil Privé, en Angleterre, dont les conclusions, exprimées en principe sous forme d'avis, ont en pratique la force et les effets des sentences judiciaires. Cette conception de l'avis consultatif n'est pas entièrement exceptionnelle en jurisprudence. En droit romain, par exemple, la consultation des jurisconsultes (*responsa prudentum*)

eut, à certaines époques, une autorité officielle qui liait le juge (3).

De plus, en pratique, il sera impossible pour la Cour d'établir une distinction entre les deux cas prévus par le projet de la Haye. Le point de droit, dans la question soumise à la Cour, ne serait jamais identiquement de même nature que le différend soumis au Conseil, mais aurait un caractère plus théorique et plus général.

M. Fromageot (France) appuya aussi la proposition italienne sauf en ce qui concerne le droit pour la Cour de constituer une Commission d'enquête. Il est regrettable, dit-il, que le Pacte ait donné à la Cour le pouvoir d'émettre des avis. Mais puisqu'il en est ainsi, elle devrait avoir la pleine responsabilité de son opinion dans tous les cas et ne pas diminuer sa valeur en statuant avec une formation restreinte.

Sir Cecil Huret (Empire Britannique) croit qu'il

Sir Cecil Hurst (Empire Britannique) croit qu'il geant en séance plénière, ne pourrait pas examiner sans délai des litiges qui lui auraient été soumis à titre consultatif. Il pourrait, dans ce cas, être opportun de renvoyer la question à un organisme moins complet.

Lorsqu'on passa au vote, l'amendement italien fut adopté par sept voix contre deux, et le Comité de rédaction fut chargé de reviser le texte de l'article. M. Fromageot proposa la nouvelle rédaction suivante : « Toutes questions ou tout différend dont la Cour est saisie pour avis par l'Assemblée ou par le Conseil peuvent être soumises par la Cour à une Commission spéciale choi-

(3) Nouveau Larousse, III, 326, article : *Consultation*.

sie dans son sein pour la préparation de cet avis ». Mais le Comité de rédaction fut unanime à reconnaître par la suite qu'il serait désirable que l'article tout entier fût supprimé. En effet, la question des conditions auxquelles est subordonné le pouvoir de la Cour d'émettre des avis ne rentre guère, concluait-il, « dans celle de l'organisation de la Cour ». La suppression de tout l'article 36 fut donc décidée à l'unanimité (4).

La Commission, dans son rapport à l'Assemblée, ajoutait que les avis consultatifs devraient dans tous les cas être donnés avec le même quorum de juges qui est requis pour la décision des litiges, et qu'il n'y avait pas lieu de maintenir la distinction établie à ce sujet par le projet des Juristes, entre le cas où une question qui est soumise à la Cour fait l'objet d'un différend déjà existant, et celui où il n'existe pas de différend, cette distinction « paraissant peu nette et pouvant donner lieu à des difficultés pratiques ». La sous-Commission estimait d'ailleurs que le projet entraînait, à cet égard, dans des détails qui concernaient plutôt le règlement intérieur de la Cour. L'Assemblée et le Conseil suivirent la Commission dans ses conclusions et l'article 36 fut supprimé.

Ainsi, après six mois consacrés à la rédaction du Statut, les efforts faits en vue de résoudre la question des avis consultatifs furent abandonnés, de sorte que le Statut constitutif de la Cour garde le silence sur cette compétence spéciale, laissant au règlement le soin d'établir des dispositions à ce sujet à l'aide du seul

(4) Procès-verbaux. Séances de la sous-commission, p. 156.

article 14 du Pacte, dispositions qui seront étudiées au chapitre relatif à la procédure des Avis.

Nous regrettons pour notre part que la distinction entre les avis sur différend et les avis sur point théorique établie par M. de Lapradelle au Comité des Juristes n'ait pas été maintenue dans le Statut, ses raisons nous paraissant justifiées comme nous l'avons exposé. Nous pensons qu'il est regrettable que le Statut garde le silence sur la matière même de la compétence consultative.

CHAPITRE III

Procédure consultative.

I

L'article 14 du Pacte donne au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations le droit exclusif de demander des consultations à la Cour.

A la première Assemblée de la Société des Nations, la délégation argentine proposa d'investir les Gouvernements des Etats du droit de demander des avis concurremment avec le Conseil et l'Assemblée. L'amendement argentin fut repoussé parce que les délégués à l'Assemblée craignaient que la Cour ne fût surchargée de travail si on donnait aux Gouvernements le droit de consultation. D'ailleurs, en pratique, les Gouvernements peuvent se procurer l'avis de la Cour qui leur paraîtrait particulièrement précieux en passant par l'intermédiaire du Conseil.

Une seconde proposition émanant du Bureau International du Travail demandait le droit de consultation pour le Conseil d'administration du Bureau International du Travail. Cet amendement fut également rejeté

comme susceptible d'entraîner des conséquences difficiles à prévoir.

On doit sans doute se féliciter de ce que le droit de consultation n'ait pas été déferé au Bureau International du Travail ni aux Gouvernements des Etats. Sinon, on aurait vu, peut-être, porter à la justice, sous forme d'avis, des différends que les autres intéressés ne voulaient pas lui soumettre avec un caractère de litige. De telles demandes d'avis auraient aussi tendu à connaître habituellement soit l'opinion de la Cour qui plus tard prévaudrait dans les procès, soit l'impossibilité d'accepter un compromis judiciaire ou d'arbitrage.

II

Comment la Cour est-elle constituée lorsqu'elle statue en matière consultative ? L'article 71 du Règlement, tel qu'il a été établi pendant la session préliminaire de la Cour, dispose : « Les avis consultatifs sont émis après délibération par la Cour en séance plénière. »

Remarquons tout d'abord que, s'il y a le plus grand intérêt à ce que, non seulement l'Assemblée, mais le Conseil puissent ramener à la procédure judiciaire, par le moyen d'une consultation, « une affaire que les parties revêtent inexactement d'un caractère politique » (1), il faut pour cela que non seulement l'Assemblée, mais le Conseil, aient toute confiance dans la Cour. C'est pourquoi les dispositions du Statut qui font

(1) Procès-verbaux, Comité des Juristes, p. 701.

intervenir le Conseil au même titre que l'Assemblée dans l'élection des juges sont particulièrement heureuses pour arriver à ce résultat désirable.

Le Statut de la Cour n'avait pas formulé de règles précises concernant la composition de la Cour lorsqu'elle donnera des consultations. Le Bureau International du Travail présenta devant la première Assemblée de la Société des Nations chargée d'examiner le projet issu des délibérations des Juristes à la Haye, quelques suggestions concernant l'organisation de la Cour dans cette fonction spéciale. Ses propositions permettraient à l'organisation internationale du Travail d'intervenir dans toutes les affaires se rapportant au Travail, et lui donneraient toutes garanties « non seulement d'impartialité sociale, mais aussi de compétence technique » (2). En matière d'avis consultatifs, le Bureau du Travail proposait la procédure suivante : « Quand la question soumise à la Cour se rapporte au Travail, une Commission spéciale est constituée par la section du Travail, et se compose de trois juges spécialement élus pour cette occasion et de deux juges appartenant à la section générale. »

Mais, comme nous l'avons indiqué précédemment, la question de la procédure à adopter en matière d'avis fut alors considérée comme ne rentrant pas dans celle de l'organisation de la Cour sur laquelle l'Assemblée avait seulement à se prononcer. L'article 36 du projet des Juristes ayant été supprimé, il ne resta rien de

(2) Procès-verbaux, 1^{re} Assemblée S. d. N., p. 79.

prévu sur la fonction et la procédure consultatives, sinon l'article 14 du Pacte. C'est ainsi que la question de la constitution de la Cour lorsqu'elle donne des avis dût être complètement reprise dans le règlement de la Cour.

La disposition qui y fut insérée, suivant laquelle « les avis consultatifs sont émis par la Cour en séance plénière », ne fut adoptée qu'après l'examen d'une proposition de M. Negulesco, qui investissait l'Assemblée générale de la Cour, comprenant tous les juges, titulaires et suppléants, du droit de donner des avis, alors que la Cour, en séance plénière, ne comprend que les juges titulaires, en principe. M. Negulesco présenta d'intéressants arguments à l'appui de sa proposition. Les avis consultatifs ont une portée peut-être plus considérable que les arrêts, car ils créent des règles juridiques, alors que les arrêts ne font qu'appliquer la loi. Il est nécessaire, en second lieu, que les grands systèmes juridiques du monde soient représentés à la Cour dans la plus large mesure possible, lorsqu'il s'agit de donner des avis de ce genre. De plus, l'autorité morale sera plus grande, qui s'attachera à des avis signés de tous les juges, et enfin il serait à redouter que l'autorité des juges suppléants ne fût diminuée s'ils n'étaient pas autorisés à participer aux travaux de la Cour dans ce domaine (3).

Mais l'adoption de cette proposition se heurtait à une disposition du Statut ainsi conçue : « Sauf excep-

(3) Procès-verbaux. Session préliminaire, p. 162 et 476.

tion expressément prévue, la Cour exerce ses attributions en séance plénière. » L'article 25 qui contient cette phrase, rien n'autorise à l'interpréter comme se rapportant exclusivement aux attributions judiciaires. Le Statut contient diverses exceptions de cette nature, expressément mentionnées, mais il ne s'en trouve aucune qui confie le soin de donner des avis consultatifs à une Assemblée générale de tous les membres de la Cour. Au contraire, dans les discussions qui ont accompagné l'élaboration et l'adoption du Statut, les propositions relatives à cette question, lorsqu'elles envisageaient l'emploi d'un autre intermédiaire que la Cour plénière pour exprimer la volonté de la Cour, prévoyaient uniformément la création d'un organe plus restreint, sous la forme d'une Commission de cinq ou même de trois membres. La proposition de M. Negulesco ne fut pas adoptée pour ces raisons, de même que les propositions qui furent faites de donner le pouvoir d'émettre les avis à une Commission plus ou moins restreinte.

Cependant, puisqu'il y a une Chambre spéciale pour la procédure sommaire en matière d'arrêts, qui siège dans les cas urgents et se réunit avec une certaine rapidité, pourquoi la même Chambre ne donnerait-elle pas des avis quand la rapidité de la réponse importe ? Si la faculté de demander des avis appartient à l'Assemblée et au Conseil de la Société des Nations, il n'y a pas de raison de leur permettre de s'adresser à tous les juges et de leur interdire de se conformer à l'avis des trois ou cinq qui constituent la Chambre de procédure sommaire, ou les Chambres spéciales pour les affaires de

Travail et celles de transit et de communication (4). Pour les consultations sur ces dernières affaires, il y aurait même l'avantage de la spécialisation des juges. Mais du texte de l'article 25 du Statut il résulte que toutes les consultations doivent être données par la Cour Plénière. Le règlement ne pouvait pas transgresser ces dispositions formelles bien qu'elles aient été sans doute édictées sans que leurs auteurs aient pensé aux consultations que donnerait la Cour.

Une autre question, qui est d'ordre pratique, peut s'élever à chaque instant devant la Cour. C'est celle de l'installation sur le siège d'un juge de la nationalité des parties intéressées dans la consultation demandée, au cas où il ne s'en trouverait pas dans la Cour.

Le rapport de M. de Lapradelle sur l'avant-projet des Juristes, qui établissait la distinction entre les avis sur un point théorique et les avis sur un différend déjà né, prévoyait la désignation de juges nationaux dans le second cas. Mais l'article 36 du projet qui se référait à cette distinction ayant été supprimé, les commentaires et explications de M. de Lapradelle sur ce point ne peuvent plus être considérés comme étant en vigueur.

Jusqu'ici le critérium de la Cour paraît être de résoudre la question négativement, bien que la requête nécessaire ne lui ait pas été présentée officiellement, étant donné que jamais la présence de juges autres que les juges en fonction n'a été requise pour une consul-

(4) A. de Bustamante. *La Cour Permanente de Justice Internationale*, p. 251.

tation. Cette opinion de la Cour paraît juridiquement fondée. Dans les consultations, il n'y a pas de parties qui plaident, au moins en principe, et, en tous cas, le résultat ne les affecte pas avec les effets de la chose jugée. Il y a seulement des Etats ou des associations auxquels la Cour demande des renseignements et des opinions, et dont la présence n'est pas indispensable ou obligatoire (5). Cependant, si un avis est demandé à la Cour à l'occasion d'un différend entre deux nations et si ces nations ont accepté au préalable les conséquences de la réponse quant à la solution de leur conflit, la Cour devrait sans doute donner à chaque partie un juge de sa nationalité s'il ne s'en trouvait pas dans sa composition normale. On n'aurait pas compris, par exemple, que la France ou l'Angleterre ne fussent pas représentées à la Cour lorsque celle-ci donna une consultation qui fut le point de départ d'une heureuse solution de leur différend au sujet des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc. Mais il faut reconnaître que le règlement n'a pas une seule phrase dont on puisse déduire cette nécessité.

« Les opinions dissidentes des juges qui le désirent sont jointes à l'avis », article 71, § 2 du règlement. C'est une disposition utile pour les consultants. Ceux-ci demandent et cherchent des éclaircissements. Ils ont tout intérêt à connaître les motifs des opinions manifestées. Ainsi la leur se formera mieux.

(5) Salvioli Gabriele. *La Corte Permanente de Giustizia Internazionale*. Roma 1924, p. 154.

III

Examinons maintenant les dispositions réglementaires sur la procédure consultative. Comment l'avis de la Cour doit-il être demandé ? L'article 72 du règlement indique que « les questions sur lesquelles l'avis consultatif de la Cour est demandé, sont exposées à la Cour par une requête écrite, signée soit par le Président de l'Assemblée ou par le Président du Conseil de la Société des Nations, soit par le Secrétaire général de la Société, agissant en vertu d'instructions de l'Assemblée ou du Conseil. La requête formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé. Il y est joint tout document pouvant servir à élucider la question ». La première rédaction de cet alinéa était la suivante : « la requête formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé ; elle indique les événements qui l'ont fait naître et mentionne tous les avis ou décisions officielles qui sont déjà intervenus à son sujet ». La nouvelle rédaction de l'article, plus souple, donne à la Cour le droit de recevoir communication de tout le dossier officiel qui se réfère à une question sur laquelle un avis consultatif est demandé.

Au cours des débats sur cet article, M. Moore et Lord Finlay soutinrent que la Cour est fondée à poser les conditions d'après lesquelles elle est disposée à donner son avis. Mais il fut fait à ces propositions la même objection qu'à celles qui avaient pour but d'affirmer le droit pour la Cour de refuser de donner des

avis consultatifs, et que nous avons étudiées, à savoir qu'elles auraient paru donner une interprétation du Pacte. D'ailleurs, des dispositions précises insérées à cet égard auraient eu plutôt pour résultat d'entraver la liberté d'action de la Cour qui, en fait, peut apporter à sa réponse toutes les conditions qu'elle juge désirables.

La requête demandant l'avis consultatif est immédiatement notifiée par le greffier de la Cour « aux membres de la Cour ainsi qu'aux membres de la Société des Nations, par l'entremise du Secrétaire général de la Société, et aux Etats mentionnés à l'annexe du Pacte », article 73. En outre, « les organisations internationales susceptibles de fournir des renseignements sur la question en reçoivent communication ».

M. Beichman proposa de supprimer les notifications, sauf en ce qui concerne les membres de la Cour. Ce serait aux organes de la Société des Nations eux-mêmes de décider s'ils doivent publier leur demande d'avis consultatif ; car il appartient au consultant et non au consulté de se prononcer sur la publicité qu'il y a lieu de donner à sa requête. Lord Finlay expliqua le but des dispositions attaquées, qui est de permettre aux Etats de communiquer à la Cour toutes informations utiles. La proposition de M. Beichman ne fut pas adoptée (6).

En réalité, certaines consultations pourraient être dénaturées avec ce système des notifications et des demandes de renseignements qui a été adopté. Dans les

(6) Procès-verbaux, Session préliminaire, p. 219.

cas urgents, la réponse peut être considérablement retardée si on lance des questions un peu partout et si on attend les indications que toute personne juridique internationale désire fournir. Il y a lieu de remarquer que ces notifications présentent un sérieux inconvénient du fait que la Cour pourrait être rendue responsable si un renseignement important manquait aux débats. Au contraire, si on avait décidé que chaque déclaration ou renseignement nécessaire serait réclamés du consultant, et si, par la faute de celui-ci il était arrivé que la Cour ne fût pas informée d'une chose essentielle, c'est de lui et non de la Cour que serait provenue la responsabilité.

Mais puisqu'il a été décidé de publier les consultations avant de les avoir étudiées et d'y avoir répondu, il fallait tout au moins choisir entre deux systèmes : celui de les communiquer seulement aux membres de la Société des Nations, collectivement représentés, ou celui de les porter à la connaissance de tous les pays. Le règlement de la Cour ne suit aucun des deux. Il ordonne la notification aux Etats nommés dans l'annexe du Pacte, c'est-à-dire aux Etats invités à entrer dans la Société des Nations lors de sa constitution, encore qu'ils n'en fassent pas actuellement partie ; cette notification ne peut s'expliquer par le désir de rechercher plus d'éclaircissements. Il supprime la communication de la demande d'avis pour les autres pays, même s'ils se sont obligés à comparaître devant la Cour et qu'ils s'y soient soumis expressément, bien qu'ils aient intérêt à suivre la marche des débats et à présen-

ter des observations puisqu'ils peuvent venir ultérieurement devant la Cour pour des cas analogues. Enfin, il convoque les simples associations internationales qui ne peuvent jamais figurer comme partie en litige devant la Cour.

Cette procédure exclut la possibilité pour le Conseil de demander à la Cour des avis secrets. M. Anzilotti croyait à leur nécessité « dans l'intérêt de la paix du monde (7) ». Cette conception des fonctions de la Cour, si elle est conforme aux pratiques de la diplomatie d'avant-guerre, paraît impossible à la lumière des idées contemporaines. La publication des actes et des résultats obtenus est une nécessité évidente. Une Cour de Justice ne peut être un organe secret « qui aide à maintenir à l'ombre les responsabilités et résolutions (8) ». Cette pratique, suivant l'expression de Lord Finlay, « mettrait fin à l'existence de la Cour en tant que corps judiciaire », ce qu'elle doit rester avant tout pour l'heureux développement des solutions pacifiques internationales.

L'avis qui sera donné par la Cour, ainsi que la requête à laquelle il répond, est imprimé « dans un recueil spécial publié sous la responsabilité du greffier », article 74. Dans une première rédaction de l'article figuraient les mots « avis motivé », qui furent remplacés par la suite. De ce que le terme « motivé » a disparu du règlement, il ne faut pas en conclure que

(7) Procès-verbaux, Session préliminaire, p. 160.

(8) A. de Bustamante. *La Cour Permanente de Justice Internationale*, p. 254.

La Cour peut se borner à répondre par oui ou par non. Autant et plus qu'un jugement, un avis a besoin de raisons et d'arguments. Sa valeur est en raison directe des considérations qui y sont exposées. La pratique l'a ainsi établi, et, avec plus de fondement que pour les jugements, on a adopté la forme narrative pour leur rédaction.

Plusieurs membres de la Cour formulèrent cette remarque que les avis ne devraient être rendus publics qu'après qu'ils auraient été communiqués aux organismes qui les avaient demandés (9). Dans cet ordre d'idées, M. Huber proposa une addition ainsi conçue : « Toutefois, la publication d'un avis déterminé n'aura lieu qu'à la fin de la session du Conseil qui suit la communication à celui-ci de l'avis en question ». Lord Finlay déclara, au contraire, que les avis devraient être lus en séance publique afin de leur donner un caractère de solennité. Par contre, M. Loder, le Président de la Cour, fut d'avis que la publication ne devrait pas avoir lieu avant la communication à l'organisme requérant. Dans la pratique, cette mesure qui paraît sage et fondée, n'a pas été suivie.

« La Cour ou, si elle ne siège pas, le Président, a la faculté de corriger toute erreur matérielle qui se serait glissée dans un avis, à la suite d'une faute ou d'une omission accidentelle », article 75. Il est entendu qu'avant de corriger les erreurs matérielles, la Cour ou le Président doivent s'assurer du consentement des parties.

(9) Procès-verbaux, Session préliminaire, p. 160.

Telles sont les dispositions du règlement de la Cour qui se réfèrent à la procédure consultative. Comme elles ne contiennent pas d'indications sur la conduite des débats devant la Cour, on doit en conclure qu'il y a lieu de procéder comme pour les jugements, c'est-à-dire à la fois par la procédure écrite et les débats oraux.

Les pays intéressés qui ont répondu à la notification, et les associations internationales qui sont dans le même cas présentent des mémoires et des contre-mémoires, produisent des pièces et des renseignements publiquement par l'intermédiaire de leurs agents, conseillers ou avocats. En d'autres termes, la procédure ordinaire devant la Cour plénière sert de modèle à l'instruction. Mais comme tout dépend, dans chaque affaire, de son critérium et de sa volonté, il serait facile à la Cour d'empêcher que les droits concédés dépassent leur but qui est d'éclairer les juges, et « soient convertis en un abus ou une manœuvre politique pour retarder les solutions urgentes ou nécessaires (10) ».

(10) A. de Bustamante *La Cour Permanente de Justice Internationale*, p. 254

CHAPITRE IV

Valeur légale et effets des avis.

I

L'opinion de la Cour, en matière d'avis, n'a plus qu'une valeur morale. Celui qui demande une consultation de bonne foi, la suit ou ne la suit pas, suivant ses convictions. Le rapport de M. de Lapradelle, qui accompagnait le projet du Comité des Juristes reconnaît que la consultation n'a pas force de chose jugée obligatoire entre les parties. Mais il ajoute que la décision de la Cour « n'en aura pas moins la valeur morale qui s'attache à tous ses arrêts, et si le Conseil ou l'Assemblée se l'approprient, elle aura sur l'opinion publique le même heureux effet ».

Le fait que les avis de la Cour n'ont qu'une valeur morale peut-il être considéré comme un danger pour le prestige de la Cour et pour l'autorité de la chose jugée qui doit s'attacher à ses arrêts qui forment sa fonction essentielle ?

Le rapport qui commentait l'avant-projet de la Haye, bien qu'il considère qu'un avis consultatif « si le Conseil ou l'Assemblée se l'approprient », aurait un

heureux effet sur l'opinion publique, n'envisage pas l'effet que le rejet de l'avis de la Cour et des conséquences qu'il comporterait, pourrait avoir soit sur l'opinion publique, soit sur la Cour elle-même. M. Moore qui témoigna d'une certaine hostilité à l'égard des consultations de la Cour, constate dans un aide-mémoire qu'il rédigea à l'intention des juges de la Cour chargés d'élaborer son règlement, que le rapport précité ne donne aucune raison pour justifier la supposition qu'un avis consultatif de la Cour, accepté ou rejeté, aurait « la valeur morale qui s'attache à tous ses arrêts (1) ». D'après l'opinion du jurisconsulte américain, l'autorité morale des décisions judiciaires découle principalement du fait qu'elles sont appuyées de l'autorité de la loi et qu'elles ont légalement force obligatoire pour les parties au différend. Si on les privait de cet appui, l'expérience montre que leur autorité morale disparaît rapidement.

Sur cette question de la valeur morale des avis consultatifs, M. Moore prétend qu'on ne doit pas perdre de vue « la tendance que l'on trouve dans les tribunaux comme dans les autres assemblées humaines d'avoir des opinions divergentes. Il n'y a aucune raison pour supposer que la Cour Permanente de Justice Internationale, composée de juges de pays différents, qui ont reçu une éducation juridique différente, échappe à cette tendance humaine ». C'est d'ailleurs pour cette raison que les auteurs du Statut ont stipulé, en réglementant les fonctions judiciaires ou consultatives de la

(1) Procès-verbaux. Session préliminaire p 391.

Cour, non seulement que le vote de la majorité suffirait pour la décision, ce qui est conforme à la règle habituelle, mais aussi que les juges pourraient faire enregistrer individuellement leur opinion divergente. La pratique des avis a montré que cette disposition recevait un emploi fréquent. Lorsque la Cour rend ses arrêts, cette mesure ne présente aucun danger, car la sentence a force de chose jugée obligatoire. Mais lorsqu'il s'agit d'un avis consultatif qu'il n'y a aucune obligation avouée d'accepter la valeur morale d'un vote de six voix contre cinq, par exemple, ne perdrait-elle pas de son caractère d'autorité très évident ou très convaincant ?

Ces craintes paraissent quelque peu exagérées. Lorsque nous suivrons le développement de l'activité consultative de la Cour depuis ses débuts jusqu'à la date la plus récente, nous constaterons que beaucoup des consultations ont été données par un vote de majorité. Les juges de la minorité n'ont pas manqué d'user de la faculté qui leur était offerte d'exposer les raisons de leurs opinions dissidentes. Cependant les paroles optimistes de M. de Lapradelle, prononcées en 1920, ont trouvé leur réalisation. En effet, dans la pratique, les associations, les gouvernements, le Conseil de la Société des Nations qui ont fait demander ou demandé l'avis de la Cour, s'y sont conformés comme à de véritables arrêts. Le fait que le Conseil de la Société des Nations a toujours adopté jusqu'ici les consultations données par la Cour, ne diminue en rien son droit pour l'avenir de refuser leurs conclusions. Mais si haute est l'autorité

de la Cour, grandie encore par les brillants résultats qu'elle a obtenus jusqu'ici, que l'Assemblée et le Conseil ne se trouveraient pas en bonne posture devant le monde, si, après avoir provoqué la consultation, ils en faisaient abstraction. Ils pourraient craindre alors de se voir déconsidérés devant les Etats intéressés à l'avis et qui s'en trouveraient privés par un refus de l'adopter. D'ailleurs le résultat de la réalisation d'une telle hypothèse, que nous considérons comme improbable, serait peut-être qu'on verrait à l'avenir les Etats s'adresser directement à la cour pour la solution de leurs difficultés, même de celles qui ne présenteraient pas un caractère très net de conflit susceptible de solution judiciaire, au lieu de les porter devant le Conseil. Cette procédure offrirait même l'avantage de se terminer par une décision émanant d'une Cour de Justice au lieu d'une recommandation émanant d'un organisme politique.

On remarquera encore que les parties peuvent s'obliger d'avance vis-à-vis du Conseil ou de l'Assemblée à se conformer à l'opinion de la Cour et à la prendre comme base des négociations ultérieures, ce qui aura pour résultat, en quelque sorte, de forcer le Conseil ou l'Assemblée à accepter l'avis de la Cour.

Deux grandes puissances, l'Angleterre et la France, ont discuté devant le Conseil, en 1922, sur le caractère national ou international de certains décrets promulgués à Tunis et au Maroc. Le Conseil a décidé de soumettre ce point à la Cour sous forme d'avis et, dans sa résolution, il a déclaré que les deux gouvernements

étaient d'accord pour accepter, comme règle de leur conduite à venir, l'opinion de la Cour. La convention a été exécutée au pied de la lettre. Il est seulement resté un doute dans les esprits, sur le point de savoir si, en se conformant strictement aux classifications théoriques, ce fut pour la Cour un cas véritable d'avis ou de décision judiciaire.

II

Nous avons indiqué l'heureux effet du développement de l'activité consultative sur la jurisprudence, tant en ce qui concerne le droit international que la Cour elle-même.

Dans le rapport du Comité des Juristes, il est dit que, par cela même que l'opinion de la Cour est donnée *in abstracto* sous une forme purement consultative, il est nécessaire que si la question revient devant elle *in concreto*, elle ne soit pas liée par son opinion précédente. Cette appréhension se justifiera-t-elle en pratique ?

Supposons que deux nations intéressées dans une convention générale discutent sur l'interprétation de l'un de ses articles et décident de soumettre le différend à la Cour. Aucun des autres contractants n'intervient dans les débats, et la Cour rend son jugement sans qu'il ait force de chose jugée autrement que pour les parties au litige. Si plus tard le différend renaît entre deux autres nations qui le soumettent à nouveau à la Cour,

l'une d'elles invoquant comme argument déterminant la sentence antérieure, comment quelqu'un pourrait-il alors prétendre que la Cour ne doit pas connaître du second litige pour avoir jugé le premier ? Le cas peut se présenter et se présente devant les tribunaux internes des nations avec une grande fréquence, au sujet de procès analogues ou identiques. Il ne peut y avoir d'inconvénient réel à ce que l'argument soit invoqué au sujet d'un différend qui suit une consultation sur le même sujet. La Cour ne pourra être considérée comme liée par sa décision antérieure. En effet, les tribunaux jugent toujours conformément à ce qui est invoqué et prouvé en l'espèce, et des renseignements ou des circonstances de fait et de droit inconnus ou inexistantes lors du premier avis peuvent être produits. Dès lors, personne ne pourra s'étonner si les résolutions successives sur la même question sont contradictoires.

Ainsi toutes les objections théoriques qui ont été envisagées sur l'opportunité de donner à une Cour de justice des fonctions consultatives peuvent être combattues par un nombre égale de considérations du même ordre. L'étude de l'activité consultative de la Cour nous montrera l'importance des services qu'elle a rendus, importance qui dépasse actuellement celle des arrêts. Mais on en conclura aussi que ces heureux résultats ont été obtenus en confondant les effets de la décision consultative avec ceux d'une véritable sentence et en lui accordant la même valeur. La compétence consultative de la Cour se présentera donc finalement comme un auxiliaire de la justice internationale,

particulièrement précieux à cause de ses avantages propres qui sont de s'étendre à un plus grand nombre de cas, d'être d'une utilisation plus commode et plus souple, et d'être plus facilement acceptée.

DEUXIEME PARTIE

L'ACTIVITÉ CONSULTATIVE DE LA COUR

CHAPITRE PREMIER

Les Avis Consultatifs de la Cour relatifs à l'organisation internationale du Travail (1).

La Cour Permanente de Justice Internationale, dans sa première session tenue du 15 juin au 12 août 1922, a prononcé trois avis consultatifs qui donnent une interprétation de certains articles de la partie XIII du Traité de Versailles, c'est dire qu'ils se réfèrent à l'organisation internationale du Travail.

I

Les trois questions sur lesquelles la Cour a été ap-

(1) Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, série B, nos 1, 2, 3. Leyde, 1922.

pelée à donner son avis sont d'inégale importance. La première, relative à l'interprétation de l'article 389 du Traité, touche au mode de désignation des délégués ouvriers et patronaux à la Conférence internationale du Travail, question d'organisation qui ne manque pas d'intérêt, mais relativement accessoire.

On sait que l'organisation internationale du Travail comporte une Conférence qui tient chaque année une session en vue de discuter les questions relatives au Travail et d'appliquer au monde des travailleurs les décisions sur lesquelles un accord aura pu être réalisé. En vertu du § 7 de l'article 389 du Traité, la Conférence est compétente pour vérifier les pouvoirs de ses délégués.

A la troisième session de la Conférence, tenue à Genève en 1922, la Commission de vérification des pouvoirs s'est trouvée, au sujet du délégué ouvrier des Pays-Bas, dans une situation embarrassante. Ce délégué, nommé par le gouvernement néerlandais d'accord avec trois fédérations ouvrières importantes : la fédération des Syndicats catholiques, la fédération des Syndicats chrétiens, la fédération générale néerlandaise, groupant au total 282.455 membres, voyait son mandat contesté par la puissante confédération néerlandaise des Syndicats comptant 218.596 membres.

Le ministre du Travail du gouvernement des Pays-Bas avait invité les quatre associations susnommées à se mettre d'accord sur la présentation d'un délégué ouvrier et de ses conseillers techniques, mais l'accord n'ayant pu être réalisé à cause du refus de la confédé-

ration néerlandaise des Syndicats, qui ne consentait qu'à la nomination de son propre candidat, le gouvernement des Pays-Bas avait désigné le candidat des trois autres fédérations contre l'opposition de la confédération néerlandaise des Syndicats. Celle-ci, pour contester le mandat du délégué, invoquait l'article 389 du Traité qui exige que les délégués soient nommés par les gouvernements « d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs ».

En réalité, c'était une lutte violente qui se dessinait entre deux puissantes Internationales, l'Internationale syndicale à tendances socialistes, et l'Internationale chrétienne. Lors des deux Conférences précédentes, le Gouvernement néerlandais avait désigné le secrétaire de l'Internationale syndicale, M. Oudegeest ; cette fois-ci, il désignait le secrétaire chrétien, M. Serrarens, en s'appuyant sur l'accord des trois fédérations ouvrières mentionnées plus haut.

Le Comité de vérification des pouvoirs, tout en validant le délégué ouvrier mis en cause, résolut de demander à la Cour Permanente de Justice Internationale, par l'intermédiaire du Conseil de la Société des Nations, un avis « sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles et sur les règles qui devaient être observées par les Membres de l'Organisation Internationale du Travail, pour se conformer aux termes de cet article, en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale ».

C'était poser la question en termes généraux. Mais au Bureau International du Travail, quand il fallut formuler les termes de la question, le représentant britannique, Sir Montague Barlow, fit observer qu'il valait mieux saisir la Cour d'une espèce, et lui demander d'apprécier la mesure prise par le gouvernement des Pays-Bas. Cette opinion prévalut, et la question qui fut posée à la Cour, par l'intermédiaire du Conseil, en date du 22 mai 1922, fut de savoir « si la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence Internationale du Travail a été effectuée conformément aux dispositions de l'article 389 du Traité de Versailles ».

C'était, en une certaine manière, réduire la portée de l'avis, mais personne ne se trompera sur la généralité de l'interprétation qu'on peut en recueillir.

Les principaux discours prononcés devant la Cour pour critiquer la façon dont le gouvernement hollandais a entendu l'article 389 en désignant le délégué ouvrier malgré l'opposition de la confédération néerlandaise des Syndicats, furent celui de M. Mendels, parlant au nom de la Fédération Syndicale Internationale du Travail, et celui de M. Albert Thomas, au nom du Bureau International du Travail.

Ils invoquent tout d'abord le texte même de l'article 389. Les délégués et conseillers techniques sont nommés par les gouvernements « d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs ». Si le pluriel a été employé, c'est uniquement parce qu'il y est ques-

tion de deux catégories d'organisations, celle des employeurs et celle des travailleurs, et de ce pluriel il n'est nullement permis de conclure que l'organisation la plus représentative peut être exclue par un accord entre des groupements moins importants. Cependant, il est clair que ce texte n'exclut aucunement la délibération, et, si possible, l'accord avec d'autres organisations.

Le gouvernement des Pays-Bas s'est efforcé d'arriver à cet accord en vue de la désignation d'un délégué ; il n'y aurait aucune objection à soulever contre ce procédé, mais sous la réserve essentielle que cet accord se trouvât réalisé. Or, l'organisation numérique la plus forte et incontestablement la plus représentative ne put approuver le choix du délégué désigné par les trois autres organisations numériquement plus faibles et moins représentatives. La situation est donc la suivante : à supposer que l'on accepte l'interprétation suivant laquelle il faut avant tout s'efforcer de désigner un délégué en complet accord avec toutes les organisations ayant le caractère le plus représentatif, cette condition essentielle n'a pas été remplie.

En effet, quelle que soit l'interprétation qu'on donne à l'article 389, qu'on l'interprète même dans le sens le plus large quant à la forme du pluriel employé dans le texte, il n'est pas possible de comprendre que l'accord avec quelques organisations ou avec la majorité des organisations les plus représentatives suffirait pour permettre la nomination d'un délégué. La désignation en question a donc été faite sans qu'il ait été tenu compte de l'article 389, l'accord n'ayant été conclu

ni avec l'organisation la plus prépondérante et la plus représentative, ni avec les organisations les plus représentatives (2).

D'ailleurs, la méthode suivie par le gouvernement néerlandais peut avoir des conséquences néfastes. Dans le cas présent, il a été possible de faire accepter à l'ensemble des trois minorités — chrétienne, catholique et neutre — le délégué choisi dans une de ces trois organisations. Mais si la lutte pour la prépondérance des convictions religieuses ou sociales entraine dans une phase plus aiguë, le danger d'un manque d'accord entre les minorités ou avec elles n'est nullement illusoire et, dans ce cas, le système employé rendrait impossible la nomination d'un délégué.

Enfin, la nomination qui ne s'est pas faite conformément au texte s'est faite aussi contrairement à l'idée qui a guidé les auteurs de l'article 389, c'est-à-dire que l'accord requis ne doit pas être rendu avec un groupement momentané et fortuit d'organisations de tendances diverses, créé pour les besoins de la cause, et dans le but déterminé d'empêcher la représentation de l'organisation la plus puissante. Cependant, les groupements qui ont fait envoyer leurs délégués n'étaient liés que par une vague et éphémère entente. Or l'article 389 ne parle pas d'un groupement de ce genre.

Une autre observation s'impose encore. Pour que la législation ouvrière conserve son caractère d'unité et de stabilité qui lui est nécessaire, il est indispensable que l'organisation avec laquelle le gouvernement doit

(2) Pub. C. P. J. I, série C, n° 1, p. 58 et s., p. 153 et s.

se mettre d'accord pour désigner un délégué forme une unité stable et non un groupement sans cohérence comme ce fut le cas ici. Enfin, pour l'esprit de continuité qui doit marquer les travaux des Conférences successives, il est préférable que le délégué d'un même groupement soit élu à chaque session, et puisque le gouvernement hollandais avait jusqu'ici fait choix d'un membre de la confédération néerlandaise des Syndicats, il était au moins logique qu'il ne s'écartât pas de la voie qu'il s'était lui-même tracée, la seule conforme au texte et à l'esprit du Traité.

La conformité de la nomination du délégué hollandais au texte et à l'esprit du Traité fut défendue par M. Talbot, délégué du gouvernement britannique ; par M. Serrarens, qui était par ailleurs le délégué qui voyait son mandat contesté, au nom de la confédération internationale des Syndicats chrétiens, enfin par M. Limbourg, avocat du gouvernement des Pays-Bas.

Les arguments ne leur firent pas défaut. Ils appelèrent tout d'abord l'attention de la Cour sur la rédaction même de l'article. Il n'impose pas aux États la nomination des délégués. Le langage dont on s'est servi n'est pas celui-ci : « les Membres nommeront des délégués non-gouvernementaux, etc. », c'est un langage tout différent. L'article est rédigé sous la forme d'un contrat. Il y est dit : « les Membres s'engagent à nommer... ». Cette formule permet de conclure que cette rédaction laisse dans une certaine mesure à la discrétion des Membres de décider de la manière qui leur paraîtra la mieux appropriée pour remplir l'objectif

qu'ils ont assumé. Elle implique que l'on doit s'en remettre dans tous les cas à la bonne foi et au jugement de l'Etat qui s'est soumis à cette obligation.

Cette manière de voir nous paraît conforme à une interprétation logique et équitable du texte. Notre attention est attirée sur ce point que l'article qui réserve à la Conférence le droit d'invalidier les délégués exige la majorité des deux tiers. S'il n'y avait que des questions de forme et de procédure à vérifier, on ne comprendrait pas pourquoi la majorité des deux tiers aurait été requise. Les rédacteurs du Traité ont estimé, sans doute, qu'il ne serait pas admissible que la Conférence pût déclarer qu'un Membre avait violé l'obligation qu'il avait assumée, à moins que ce ne fût par une forte majorité. C'est dire qu'une certaine latitude est laissée aux Etats dans la forme et la procédure suivant laquelle ils choisissent leurs délégués.

D'ailleurs nous pensons que la question de savoir si le pluriel « les organisations les plus représentatives » se trouve dans l'article seulement parce qu'on parle des organisations, soit des employeurs, soit des travailleurs, et que si l'article parlait au singulier on pourrait aboutir à l'interprétation qu'un gouvernement n'aurait qu'à consulter une seule organisation — la plus représentative — n'a qu'une minime importance. Car il resterait à savoir quelle est l'organisation la plus représentative à un certain moment ? Le nombre, il est vrai, est un élément important de la question. Mais il n'est pas nécessairement décisif, et nous sommes d'avis que les rédacteurs de l'article ont volontairement

et délibérément voulu empêcher que les Etats soient liés par une règle rigide, et qu'ils ont voulu laisser à leur bonne foi et à leur jugement, éclairés par toutes les informations possibles, la faculté d'apprécier quelle est ou quelles sont l'organisation ou les organisations « les plus représentatives » des travailleurs de leur pays.

En interprétant un texte quelconque il est opportun de réaliser les conséquences qui peuvent en découler. L'exemple suivant montre le résultat auquel on arrive en appliquant l'interprétation étroite de MM. Mendels et A. Thomas. Supposons que dans un certain pays il existe six organisations, que cinq d'entre elles aient chacune cent mille membres et que la sixième en ait cent dix mille. L'opinion de l'organisation représentant cent dix mille personnes l'emporterait sur celle des cinq autres qui en compteraient cinq cent mille au total. Des conséquences si injustes et si déraisonnables indiquent que l'interprétation dont elles dérivent ne devrait être adoptée que si la clarté du texte la rendait inévitable. Nous ne pensons pas qu'on puisse soutenir qu'il en est ainsi de la rédaction de l'article 38g.

Ainsi, en évitant même de se prononcer sur le sens exact de l'article 38g qui paraît bien manquer de clarté, on voit que la logique et la nécessité d'assurer la bonne marche de la Conférence demandent qu'une certaine latitude soit laissée aux gouvernements pour la forme de leurs nominations.

C'est pourquoi nous nous rangeons sans hésitation à l'avis de la Cour qui a reconnu que si l'accord avec

toutes les organisations est l'objectif que chaque gouvernement doit se proposer, c'est là un idéal dont la réalisation est extrêmement difficile et qu'on ne peut considérer comme le cas normal prévu par l'article 389, et qu'en conséquence le délégué ouvrier des Pays-Bas avait été désigné en conformité des dispositions du Traité de Versailles.

Cet avis, prononcé le 31 juillet 1922, a marqué les véritables débuts de la Cour Permanente de Justice Internationale. Demandé sur un cas d'espèce, il donne en réalité une interprétation générale d'un texte du Traité. Il est bien certain, en effet, que cette interprétation sera suivie à l'avenir par la Cour, si des cas analogues reviennent devant elle, par les gouvernements dans leurs nominations ultérieures, et par la Conférence Internationale dans la vérification des pouvoirs de ses membres.

Ainsi se dessine, dès le premier avis prononcé par la Cour, la formation d'une jurisprudence spéciale : c'est là un des plus heureux effets de l'activité consultative de la Cour.

II

La seconde question dont la Cour s'est trouvée saisie aux fins d'un avis dans sa première session a une portée générale et affecte l'activité tout entière du Bureau International du Travail. C'est celle de la compétence de l'Organisation Internationale du Travail en matière

de travail agricole. La troisième question, relative à la compétence en matière de production agricole, n'est qu'une question subsidiaire de la précédente.

En mars 1920, le Conseil d'Administration du Bureau International du Travail inscrivait à l'ordre du jour de la session de la Conférence Internationale du Travail qui allait s'ouvrir à Genève, un certain nombre de questions relatives au travail agricole, notamment l'adaptation au travail agricole des résolutions de Washington concernant la réglementation des heures de travail.

Le gouvernement français, par deux notes adressées au Bureau, demandait que toutes les questions relatives à la réglementation du travail agricole fussent rayées de l'ordre du jour, fondant son opposition sur des motifs d'opportunité, sans toucher à la question de la compétence ou de l'incompétence de l'Organisation Internationale du Travail en cette matière — mai et octobre 1921 (3).

La Conférence décide souverainement à la majorité des deux tiers de maintenir à son ordre du jour une question contre laquelle une opposition a été formulée. A sa session d'octobre 1921, si la majorité requise ne fut pas obtenue en ce qui concernait l'adaptation au travail agricole des résolutions de Washington relatives à la réglementation des heures de travail, les autres questions contestées par le gouvernement français furent maintenues et étudiées, et un certain nombre

(3) V. Notes du Gouvernement français dans Bull. Off. B.I.T. vol. III, n° 23, p. 705 et s.

de projets furent votés, notamment sur le chômage et la protection des femmes et des enfants dans l'agriculture.

La question de la compétence de l'Organisation du Travail en matière de travail agricole et non plus seulement celle de l'opportunité de son étude, fut posée officiellement pour la première fois en janvier 1922 par le représentant français au Conseil de la Société des Nations, M. Hanotaux, qui fit demander à la Cour Permanente de Justice Internationale un avis consultatif sur le point suivant : « La compétence de l'Organisation Internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture ? » (4). C'est dans ces termes que l'affaire vint devant la Cour de la Haye.

Parmi les exposés que la Cour en entendit, il faut mettre hors de pair ceux de M. de Lapradelle, pour le gouvernement français, et de M. A. Thomas, au nom du Bureau International du Travail, qui furent tous deux extraordinairement brillants.

La thèse du gouvernement français invoquait d'abord les travaux préparatoires au texte du Traité de Versailles. C'est à maintes reprises que dans la Commission de législation internationale du travail de la Conférence de la Paix il a été fait mention des ouvriers agricoles. Mais toutes les fois que l'on a tenté d'assimiler le travail agricole au travail industriel, cela a été sans succès. Toutes les fois qu'une proposition a été

(4) Pub. C. P. J. I., série C, n° 1, p. 37.

faite dans ce sens, elle a été rejetée. Notre intention n'est pas d'étudier ces différentes propositions, car la Cour, en rendant son avis, ne s'est nullement appuyée sur les travaux préparatoires. Elle a fait sortir sa décision du texte seul. Mais nous pouvons nous étonner de ce que, dans l'organisation essentiellement démocratique du monde du travail, si cette organisation a une compétence en ce qui concerne le travail agricole comme en ce qui concerne le travail industriel, le travail agricole, qui représente plus de la moitié des travailleurs du monde, n'ait pas une place au moins égale à celle de l'autre.

Nous dégageons seulement cette conclusion des travaux préparatoires au Traité, que rien d'utile, rien de direct, rien d'organisé n'est sorti du Traité pour les travailleurs agricoles en ce qui concerne des points précis, comme la journée de huit heures, alors que les travailleurs industriels ont bénéficié de règles les visant explicitement sur tous ces points.

Prenons maintenant le texte du Traité dont la Cour a fait uniquement sortir sa décision. Il est tout à fait caractéristique qu'après qu'on a tant parlé de l'agriculture au cours des travaux préparatoires, jamais le mot « agriculture », jamais le terme « salariés » n'y soient employés. Parfois il est parlé d'une manière générale du travailleur, ou des travailleurs salariés, dans le préambule, dans l'exposé des motifs, où aucune règle précise n'est formulée, mais jamais les mots « agriculture » ou « salariés agricoles » ne sont dans le texte. Ce silence sur la catégorie la plus importante des

travailleurs peut-il être imputé simplement au hasard ? Au contraire, l'expression « salariés industriels » revient d'une manière constante :

Sur la formation du Conseil d'Administration du Bureau International du Travail, article 393 : « Sur les douze personnes représentant les gouvernements, huit seront nommées par les Membres dont *l'importance industrielle* est la plus considérable. »

Sur le fonctionnement de la Conférence Internationale du Travail : « La Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels... le développement incomplet de *l'organisation industrielle*... rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes. »

Sur la procédure d'enquête, en cas d'infraction des Etats à l'Organisation Internationale du Travail, article 412 : « La Commission d'enquête sera constituée de la manière suivante : chacun des membres s'engage à désigner... 3 personnes compétentes en *matière industrielle*... ». De même dans la charte internationale du Travail qui est édictée par l'article 427 du Traité, le mot « industriel » revient sans cesse : « Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que les différences ...*de traditions industrielles* rendent difficile à atteindre d'une manière immédiate l'uniformité absolue dans les conditions de Travail... mais... elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes que toutes les *communautés industrielles* devraient s'efforcer d'appliquer ». Puis le texte conclut : « Sans proclamer que ces principes et ces méthodes soient ou complets ou définitifs, les Hautes Parties Contractantes sont d'avis... que, s'ils

sont adoptés par les *communautés industrielles*... ils répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde ». Ainsi il est constamment parlé d'industrie, jamais d'agriculture. Par conséquent rien ne permet d'étendre à l'agriculture ce que le texte dit de la manière la plus nette seulement de l'industrie.

Les partisans de la compétence de l'Organisation Internationale du Travail en matière de travail agricole répondirent à ces arguments, devant la Cour, en rappelant que c'est sur un texte anglais, à savoir le projet apporté par la délégation britannique, que les travaux préparatoires au Traité se sont effectués. Or, quel est en anglais le sens des mots « Industry » et « Industrial » ? Le grand économiste anglais A. Smith emploie le mot « Industry » expressément dans le sens de l'agriculture : « De même que l'Economie Politique de l'Europe moderne a tendu plus au développement des fabrications et du commerce avec l'étranger, de l'industrie des villes, qu'au développement de *l'agriculture, l'industrie de la campagne*, de même celle d'autres Etats a suivi un chemin différent et a tendu plus au développement de *l'agriculture, l'industrie de la campagne*, qu'à celle des fabrications et du commerce avec l'étranger (5) ». D'autre part, en consultant les dictionnaires anglais au mot « industry » on lit : « Any department or branch of art occupation or business ». L'Encyclopédie Britannique dit : « Employment in some particular form of productive work especially of manufact-

(5) *Richesse des Nations*. Ed. Nelson, p. 282.

ure (6) ». Le sens large du mot « industrie » dans la langue anglaise est ainsi bien établi.

De plus, Littré donne dans son dictionnaire la signification exacte du mot français « industrie » : « Nom sous lequel on comprend toutes opérations qui concourent à la production des richesses : l'*industrie agricole*, l'*industrie commerciale* et l'*industrie manufacturière*. Donc, même en nous en tenant à cette explication grammaticale, disent les défenseurs de la compétence, l'interprétation restrictive du mot « industrie » doit être écartée.

D'ailleurs, s'il est bien vrai que le mot « agriculture » ne figure pas dans la partie XIII du Traité de Versailles, c'est que le texte procède par voie de disposition générale et non par voie d'énumération. Le seul fait que l'agriculture ne trouve pas une place à part dans le Traité, ou qu'elle n'y est pas formellement prévue, ne saurait à lui seul constituer un argument décisif, étant donné que d'autres catégories de travailleurs dont les conditions sont au moins aussi spéciales que les conditions des travailleurs agricoles, ne s'y trouvent, elles non plus, expressément mentionnées.

Pour nous servir d'un exemple frappant, rappelons que la deuxième session de l'Organisation Internationale du Travail s'est occupée presque exclusivement des marins et de l'industrie de la pêche ; et pourtant ni

(6) Pub. C. P. J., Série C, n° 1. A. Thomas devant la Cour, p. 230.

le mot « marins » ni celui de la pêche ne se trouvent inscrits dans la partie XIII du Traité (7).

Enfin, et d'une manière générale, si l'on se fonde sur ce qu'il n'y a pas de stipulation touchant particulièrement l'agriculture, et sur ce qu'il n'est même pas fait mention de l'agriculture dans le Traité, pour conclure que l'agriculture est exclue du domaine de cette partie du Traité, c'est renverser l'affaire et placer le fardeau de la preuve sur celle des parties à laquelle il n'incombe pas.

Tout au contraire, se basant sur le sens et le texte général du Traité, et notamment sur le fait que l'agriculture a été à de nombreuses reprises mentionnée et discutée lors de l'élaboration de la partie XIII du Traité, il faut dire que si l'agriculture avait dû être exclue de ce Traité, alors que toutes les autres branches de l'industrie, même les plus spéciales, y sont incluses, cette exclusion eût dû être expressément stipulée (8).

Cette thèse de la compétence de l'Organisation Internationale du Travail en matière de travail agricole, la Cour la rendit sienne par son avis consultatif du 12 août 1922 rédigé à l'unanimité moins deux voix, dont celle de M. le vice-président Weiss, de nationalité française.

Au fond deux tendances étaient en lutte dans cette affaire : la tendance naturelle des Etats à restreindre

(7) Guerreau. *Revue de Droit International et de Législation comparée*. 1922, p. 223 et s. Voir aussi Mahaim (E.), même revue, 1922, nos 5 et 6.

(8) Talbot devant la Cour.

l'action de l'Organisation Internationale du Travail, et celle non moins naturelle de l'Organisation à étendre sa compétence. Il était facile de prévoir, les deux points de vue juridiques se valant, que la Cour, institution internationale née elle aussi du Traité, inclinerait vers la seconde.

Cependant nous n'hésitons pas à nous ranger aux côtés de la minorité de la Cour et nous allons en exposer les raisons.

Sans doute, dans le texte anglais, le terme « industrial » comporte l'agriculture. Mais comment, dans un texte de langue française, le mot « industrie » peut-il inclure l'agriculture ? Au reste, pendant la discussion de l'article 393 sur l'importance industrielle on décide que le mot « industrial » enveloppe l'agriculture et de le laisser dans le texte anglais, mais on décide de mettre dans le texte français le mot « professionnels ». Par cette substitution il est donc expressément reconnu que toutes les fois que le mot « industriel » fait sa réapparition dans le texte, il reprend dans toute sa plénitude son sens français (9). Cette déclaration, faite au cours des travaux préparatoires, constitue l'engagement, chaque fois qu'on voudra viser, dans un terme général, l'agriculture en même temps que l'industrie, de remplacer le mot « industrial » par son équivalent français ayant un sens exact et précis. Par conséquent, le texte français ne parle que de l'industrie, au sens strict du mot ; il doit être interprété de la manière la plus étroite.

(9) Séance du 28 février 1919. Recueil italien, p. 128.

Il s'agit ici d'un texte très grave qui limite la souveraine indépendance des Etats. Les Etats reçoivent de l'Organisation Internationale du Travail des projets de conventions qu'ils doivent soumettre à leurs Parlements. C'est une initiative internationale qui s'exerce en dehors de l'initiative nationale, une restriction de la souveraineté intérieure (10). Or, si dans le doute la diminution de liberté pour l'individu ne peut être présumée, à plus forte raison, lorsqu'il s'agit de ces personnes éminentes que sont les Etats, est-ce un principe que, dans le doute, leur pouvoir propre, qui est la souveraineté ne peut, en aucune manière, être considéré comme restreint. Voici la raison essentielle qui commande une interprétation stricte du Traité, et donc repousse la compétence de l'Organisation Internationale du Travail en matière agricole.

Mais il y a plus. C'est le caractère même de l'agriculture qui s'oppose si profondément au caractère de l'industrie que, suivant les explications lumineuses de M. de Lapradelle devant la Cour, « l'objet même de la réglementation internationale se dérobe ».

Le travail agricole est réglementé par la nature. Il est commandé par le climat, par les saisons. Par suite, aux règles qui sont les règles mêmes de la nature, il n'est pas possible que l'homme puisse en substituer d'autres qui seraient les règles de la loi. Ainsi est-il possible de plier l'agriculture à la grande revendication ouvrière de la journée de huit heures ? Manifestement

(10) M. de Lapradelle devant la Cour.

non. En agriculture c'est la saison qui commande d'une façon souveraine. La longueur du jour ou la nécessité de mettre en lieu sûr les produits de la terre font que le travailleur reste plus ou moins longtemps attaché à la glèbe. Une réglementation de ce genre ne saurait être autre chose qu'une fiction. La raison du silence du Traité sur l'agriculture est aisée à trouver. Si le principe de la réglementation internationale fait défaut, c'est que la matière même de cette réglementation est absente.

Enfin, dans sa sollicitude pour les intérêts agricoles, l'Organisation Internationale du Travail, étendant sa compétence, est arrivée jusqu'à se préoccuper de la condition du colon, du petit métayer, du petit fermier, alors que ceux-ci ne sont certainement pas les « travailleurs salariés » dont s'occupe seulement le Traité ; elle se trouvait même amenée jusqu'à toucher aux questions les plus essentielles de la législation nationale, jusqu'à toucher à la question de la propriété. C'est à de semblables conséquences paradoxales qu'on aboutit lorsqu'on s'engage dans cette voie éminemment fautive et contraire au véritable esprit du Traité.

III

Le troisième avis demandé à la Cour n'est, pour ainsi dire, qu'un incident de plaidoirie. Le Conseil de la Société des Nations fut sollicité, le 13 juin 1922, par le gouvernement français de soumettre à la Cour une

question complémentaire : « L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole, et l'examen de toutes autres questions de même nature rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation Internationale du Travail ? »

La Conférence, ni le Bureau, n'avaient jamais soutenu pareille prétention. Il n'y avait donc aucune difficulté à donner satisfaction au gouvernement français sur ce point. C'est ce que fit l'avis, en prenant les précautions nécessaires pour qu'on ne puisse invoquer cette décision pour diminuer la valeur de la décision précédente.

Le but en vue duquel a été créée l'Organisation Internationale du Travail, dit l'avis du 12 août 1922, est l'amélioration du sort des travailleurs et l'adoption de conditions plus humaines de travail. Mais l'organisation et le développement des moyens de production envisagés au point de vue économique ne sont pas de son domaine. Ce n'est qu'incidemment que l'exercice par l'Organisation des attributions qu'elle tient du Traité peut réagir sur la production. Toutefois, il est évident qu'il ne saurait être interdit à l'Organisation de s'occuper des questions qui lui sont expressément attribuées par le Traité, pour cette raison qu'il en peut résulter pour elle la nécessité d'examiner sous certains aspects « les moyens et méthodes de production ou l'effet que les mesures préparées pourraient avoir sur la production ».

L'avis paraît s'être exprimé sur ce point de la manière la plus satisfaisante. Il est en effet nécessaire de

laisser à l'Organisation Internationale du Travail une certaine latitude, les questions de travail, de richesse et de prospérité nationales étant des questions connexes et interdépendantes.

La conclusion qui se dégage de l'étude de cette première session de la Cour Permanente de Justice Internationale, c'est qu'elle a justifié pleinement dès ses débuts les espoirs qu'on avait placés dans sa fonction consultative. Elle a montré que son fonctionnement était commode et facile. Déjà se dessine la formation d'une jurisprudence spéciale. C'est là un des plus heureux effets, et l'un des plus attendus, de l'activité consultative de la Cour. Bref, la façon dont la Cour s'est acquittée de sa mission est aussi brillante que possible.

CHAPITRE II

Le différend franco-britannique au sujet des décrets de nationalité à Tunis et au Maroc (zone française) (1).

I

Sous le régime du protectorat c'est un principe que l'Etat protecteur a non seulement pour droit, mais encore pour devoir de guider l'Etat protégé dans la voie de la civilisation occidentale et du progrès moderne.

La Tunisie et le Maroc, on le sait, sont placés sous le protectorat de la France, la Tunisie en vertu de la convention de la Marsa du 8 juin 1883, précisant le traité du Bardo, du 12 mai 1881 : « le Bey s'engage à procéder aux réformes administratives, judiciaires et financières, que le gouvernement français jugera utiles » — le Maroc, aux termes de la convention franco-allemande du 4 novembre 1911, puis du traité de Fez du 30 mars 1912 : « Le gouvernement de la République française et Sa Majesté le Sultan sont d'accord pour instituer au Maroc un nouveau régime comportant les réformes administratives, judiciaires, scolaires, écono-

(1) Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série B, n° 4. Leyde, 1923.

miques, financières et militaires que le gouvernement français jugera utile d'introduire sur le territoire marocain ».

De toutes ces réformes, une fois l'ordre maintenu et le respect des lois assuré il n'en est pas de plus importantes que celle du régime de la nationalité, base et substance de l'indépendance de l'Etat. Dans ces Etats protégés, tous pénétrés des principes d'une civilisation théocratique, l'idée d'une nationalité territoriale, dégagée de toutes contingences religieuses, devait peu à peu s'introduire et se fortifier. Il y avait aussi une nécessité dans ces pays où les immigrants se pressent, d'absorber cette immigration dans les cadres réguliers d'une allégeance perpétuelle, ne permettant pas à ceux qui bénéficient de l'autorité maintenue, de se soustraire aux charges qui forment la contre-partie naturelle des services rendus. Telles sont les considérations qui s'imposèrent à l'attention du gouvernement protecteur (2).

En conséquence, à la date du 8 novembre 1921, paraissaient quatre décrets émanant du Bey de Tunis, du Sultan du Maroc et du gouvernement français, qui imposaient aux étrangers nés sur le territoire tunisien ou marocain de parents dont l'un y est lui-même né, soit la nationalité tunisienne, ou marocaine, soit la nationalité française. Ces décrets étaient ainsi conçus : Décret beylical. « Est Tunisien, à l'exception des citoyens sujets ou ressortissants de la puissance protectrice, autres que nos sujets, tout individu né sur le territoire de

(2) R. D. I. P., 1923, n° 1, p. 2 et 3.

notre Royaume, de parents dont l'un y est né lui-même, sous réserve des dispositions, des conventions ou traités liant le gouvernement tunisien ». Décret français : « Est Français, tout individu né dans la régence de Tunis, de parents dont l'un justiciable, au titre étranger, des tribunaux français du protectorat, est lui-même né dans la Régence, pourvu que sa filiation soit établie en conformité des prescriptions de la loi nationale de l'ascendant ou de la loi française avant 21 ans. Si ce parent n'est pas celui qui, en vertu des règles posées par la législation française, donne à l'enfant sa nationalité, celui-ci peut, entre sa 21^e et sa 22^e année, déclarer qu'il renonce à la qualité de Français. » Le décret marocain et le décret français correspondant sont rédigés en termes identiques.

II

Le gouvernement anglais contesta la légitimité de ces divers décrets, en tant qu'ils devraient s'appliquer aux ressortissants britanniques et proposa un arbitrage pour régler le différend. Mais le gouvernement français fit observer qu'il s'agissait d'une question mettant en jeu son droit souverain de légiférer et son indépendance. L'Angleterre invoqua alors l'article 15 du Pacte de la Société des Nations et demanda que l'affaire fût portée devant le Conseil (3). A nouveau, le gouvernement

(3) L'article 15 établit le principe fondamental que tout différend susceptible d'entraîner une rupture, et qui n'est pas soumis à l'arbitrage, doit être porté devant le Conseil qui peut faire une « recommandation » — en l'espèce, la recommandation que les décrets ne devraient pas s'appliquer aux sujets britanniques.

français opposa l'exception prévue à l'alinéa 8 dudit article, aux termes duquel : « si l'une des parties prétend, et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution ». Puis, d'un commun accord, les deux gouvernements prièrent le Conseil de soumettre à la Cour Permanente de Justice Internationale, pour avis consultatif, la question de savoir « si le différend franco-anglais entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des décrets de nationalité promulgués à Tunis et au Maroc (zone française) le 8 novembre 1921, et de leur application aux ressortissants britanniques, est, ou n'est pas, d'après le droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur (art. 15 § 8 du Pacte) ».

Il s'agissait donc, d'une part, de préciser la portée de l'exception prévue par l'article 15 § 8 du Pacte ; il s'agissait, d'autre part, de rechercher si la France pouvait valablement invoquer cette exception.

III

Lorsque les débats s'ouvrirent devant la Cour, le 9 janvier 1923, l'Angleterre, qui avait d'abord manifesté le désir de voir l'affaire discutée au fond, entendait se cantonner strictement sur le domaine de la compétence de la Société des Nations où elle se sentait plus solide. La France, au contraire, voulait renforcer sa

position à l'égard de la question de compétence en donnant à la discussion toute son ampleur, de manière à faire valoir les raisons de fait qui justifiaient la légitimité des décrets.

Avant d'exposer les arguments essentiels de la thèse française développée par M. de Lapradelle dans sa très brillante plaidoirie, il convient d'observer, d'une manière générale, que c'est un principe fondamental que chaque Etat apprécie uniquement, d'après sa législation, la nationalité de ses ressortissants sans s'occuper de ce que peuvent décider à leur sujet les autres Etats. Un Etat ne peut réclamer un individu comme national que s'il vit sur son territoire ou dans un pays dont la législation ne le considère pas comme lui appartenant. « Cella est élémentaire, ou bien on méconnaît l'indépendance des Etats et la légalité de leur législation » (4). Ainsi l'Etat qui donne *jure sanguinis* la nationalité de ses ressortissants à leurs descendants nés hors du territoire, ne peut les revendiquer contre la Puissance publique dont la volonté commande sur le territoire. La Puissance publique étrangère, venue de loin, reste sans force contre la Puissance publique territoriale, assise sur place par ses forces de police et ses autorités de tout ordre. En pays de protectorat cette Puissance est au premier degré celle du protégé, au second, plus haut encore, celle du protecteur. En tous cas, quelle qu'elle soit, elle est plus forte que celle de l'Etat tiers.

(4) Alvarez *La nationalité dans le droit international américain*. Paris, 1907, p. 68

D'autre part, l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte vise, sans nul doute, la question de nationalité, puisqu'il a été inséré à la demande de l'Amérique dont l'intention fut de soustraire à la compétence de la Société des Nations les questions d'émigration, donc les questions de nationalité, l'imposition de la nationalité *jure soli* à la deuxième génération se ramenant à la protection de la substance nationale contre le flot montant de l'immigration.

Enfin, sur la question de savoir si une matière est laissée par le Droit International à la compétence exclusive d'une Partie comme le dit l'article 15, c'est le Droit International lui-même qu'il faut consulter.

La thèse française développe donc tout d'abord cette idée que les décrets sont conformes aux principes du Droit International. Et d'abord, la notion du Protectorat permet à l'Etat protecteur de conférer, sur le territoire de l'Etat protégé, sa nationalité aux étrangers soumis à sa juridiction. Ceci pour deux raisons. A l'égard de ces étrangers, le territoire protégé doit être considéré comme soumis à la souveraineté française au point de vue judiciaire, ce qui signifie que le territoire devient territoire français. D'où le juge doit appliquer, en matière de nationalité, la loi française, et l'Etat protecteur a le pouvoir de légiférer sur la nationalité de ses justiciables. Ensuite, d'après la notion moderne, le territoire, c'est le lieu où s'exerce la Puissance Publique, et dès l'instant que cette Puissance Publique est la plus forte, c'est elle qui a le droit de dire « ou que celui qui vient au monde lui appartient,

ou qu'au contraire il laisse à d'autres le soin de régler sa nationalité » (5). L'idée de nationalité d'origine peut alors être assise sur l'idée, plus large et plus humaine, de reconnaissance des services rendus, idée qui s'applique avec la plus stricte exactitude aux étrangers visés par les décrets qui bénéficient de la sécurité, de l'ordre et de la justice assurés par l'Etat protecteur.

Quels sont maintenant les droits de l'Etat protégé ? Vis-à-vis de tous les Etats, sauf l'Etat protecteur, l'Etat protégé a l'indépendance et donc la compétence législative. La servitude d'extraterritorialité que le règne des Capitulations faisait peser sur lui, il s'en est déchargé. « Dès l'instant que le protectorat se crée tombe la raison qui justifie les Capitulations ».

L'Angleterre prétend que du point de vue de la juridiction sur les ressortissants étrangers, la France n'exercerait pas des droits à elle délégués par l'Etat protégé, mais des droits délégués par les Puissances étrangères dont elle serait la fidéi-commissaire ; que les droits capitulaires sont des droits « dormants » auxquels elle n'a pas renoncé (6), et même qu'avec les âges il y aurait une sorte de droits acquis, formés au profit des souverainetés étrangères, sur le territoire de l'Etat frappé des Capitulations. Mais ce sont là de pures affirmations sans fondement.

En troisième lieu, le Protecteur et le Protégé agissant conjointement possèdent entre eux tous les droits

(5) Pub. C. P. J. I., série C n° 2. M. de Lapradelle devant la Cour

(6) Elle y a renoncé tout au moins en Tunisie. (Voir note de Lord Granville à M. Tissot, 20 juin 1883.

de souveraineté. Dès lors ils peuvent, par des accords semblables à ceux que révèlent les décrets franco-tunisiens ou franco-marocains, se répartir les pouvoirs souverains comme ils l'entendent. Ces décrets sont donc conformes au Droit International et à la théorie du Protectorat.

Mais l'Angleterre invoque plusieurs traités dans lesquels elle puiserait le droit de soumettre à sa propre loi la nationalité de ses ressortissants, et de faire ainsi échec à l'emprise de la souveraineté nationale.

Pour la Tunisie c'est d'abord la loi anglo tunisienne du 19 juillet 1875, article 5 : « Son Altesse le Bey s'engage à protéger les sujets anglais qui peuvent venir dans ce pays... ils sont exempts du service militaire... ainsi que de toute contribution extraordinaire. » Mais ce texte est inopérant car il se trouve abrogé par la convention franco-britannique du 18 septembre 1897, à la suite de laquelle a été promulgué le décret tunisien du 16 octobre, article premier : « Sont et demeurent définitivement abrogés les traités et conventions de toute nature relatifs à la Tunisie conclus avec le gouvernement britannique antérieurement aux déclarations précitées ».

L'Angleterre invoque ensuite cette même convention du 18 septembre 1897, article premier § 3 : « Le traitement de la nation la plus favorisée... et la jouissance réciproque des tarifs de douane les plus réduits, sont garantis au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande en Tunisie... pendant une durée de quarante années... » L'Angleterre s'emparant de cette clause de

la nation la plus favorisée prétend au bénéfice de la convention franco-italienne du 28 septembre 1896, article 15 : « Seront considérés comme sujets italiens en Tunisie ceux qui auront conservé d'après les lois de leur pays la nationalité italienne. » Cette prétention ne peut être admise parce que la clause de la nation la plus favorisée a dans la loi précitée un caractère exclusivement commercial. Au surplus, la convention franco-britannique de 1897 contient une disposition formelle, article premier, § 2 : « Le Gouvernement de Sa Majesté Britannique s'abstiendra de réclamer pour ses ressortissants et ses établissements en Tunisie, d'autres droits et privilèges que ceux qui leur sont acquis en France. »

En ce qui concerne le Maroc, l'Angleterre invoque un traité du 9 décembre 1856 entre la Grande-Bretagne et le Maroc qui accorde aux sujets britanniques (art. 19) l'abdication de la loi territoriale devant la nationalité britannique. Mais ce traité, perpétuel, est abrogé par le fait de l'établissement du Protectorat français, suivant le Droit International d'une part, et le traité de Fez, du 30 mars 1912. L'Angleterre se réclame aussi de l'accord franco-allemand du 4 novembre 1911, auquel elle a adhéré en 1914, qui dispose qu'un régime judiciaire nouveau, destiné à remplacer les tribunaux consulaires, sera institué après entente entre les Puissances. Or l'entente n'est pas intervenue avec la Grande-Bretagne qui a lié son consentement à la question d'Égypte et à celle de Tanger. Mais dès l'instant où les tribunaux français du Protectorat ont été établis, le

consentement est dû par l'Angleterre qui maintient donc indûment ses tribunaux consulaires au Maroc.

En conclusion, les décrets sont conformes au Droit International comme aux Traités et ne peuvent être discutés par une Puissance étrangère au Protectorat.

Mais les représentants du gouvernement britannique portant uniquement leur effort sur l'article 15, § 8 du Pacte prétendaient que la question ne relevait pas de la « compétence exclusive » de la France.

L'Angleterre conteste d'abord que le Droit International soit favorable à la conception du Protectorat avec les conséquences que la France veut lui faire produire en matière de nationalité. La Tunisie et le Maroc ne se trouvent pas dans les limites territoriales à l'intérieur desquelles la France est souveraine. Le Protectorat ne doit pas être confondu avec l'annexion. Les droits de la France sur la Tunisie et le Maroc ne découlent pas des traités. Sans doute la France y dispose de la Puissance publique et l'on peut concevoir qu'elle revendique, au fond, le droit d'imposer sa nationalité *jure soli* en vertu de l'idée d'une prolongation fictive du territoire, et en invoquant la reconnaissance des services rendus, mais on se trouve alors en présence de difficultés sur lesquelles le Droit International ne décide rien de précis et dont la solution ne peut rentrer *a priori* dans la « compétence exclusive » de la France.

Nous avons vu, en exposant la thèse française, les arguments que puise le gouvernement anglais dans les divers traités. Nous n'y reviendrons pas. Mais il faut noter que les habiles tacticiens de la défense anglaise

ne se livrèrent à aucune discussion sur le fond, pas plus sur la notion de protectorat que sur l'interprétation des traités... La France, disent-ils, peut avoir raison dans son analyse des effets juridiques du Protectorat ; elle peut avoir raison dans son interprétation des traités mis en jeu, mais elle fait appel à des théories sur lesquelles le Droit International est loin d'avoir prononcé avec une netteté vraiment indiscutable. Elle fait appel à des traités dont il suffit que le sens et la portée puissent être mis en doute pour que l'affaire ne soit pas de sa « compétence exclusive ». L'exception prévue à l'article 15 § 8 du Pacte doit se limiter aux questions pour lesquelles il est possible de dire, sans avoir à examiner le fond de l'affaire, qu'elles sont ou non de la compétence exclusive de l'une des Parties. Par suite, la Cour doit reconnaître la compétence de la Société des Nations.

IV

De l'exposé des motifs de la décision de la Cour prononcée le 7 février 1923, il résulte que les mots « compétence exclusive » mentionnés dans l'article 15 § 8 du Pacte ont particulièrement attiré l'attention de la Cour qui a été d'avis que la question à elle soumise devait être résolue à la lumière des seules dispositions de ce paragraphe. Or les mots « compétence exclusive » que signifient ils exactement ?

Ils comprennent les matières qui ne sauraient en

principe être réglées par le Droit International dont l'étendue, essentiellement relative, varie avec le développement des relations internationales. Et dans l'opinion de la Cour, les questions de nationalité doivent y être comprises. Mais même en ce qui concerne ces matières, la liberté de l'Etat de disposer de son propre gré peut se trouver limitée par des engagements qu'il a pris envers d'autres Etats. Cependant, le simple fait que des engagements internationaux sont invoqués ne suffit pas pour faire sortir de la compétence exclusive de l'Etat un différend qui y appartient en principe. Il faut que ces engagements soient de nature à permettre la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir une importance juridique pour le différend. Mais d'autre part cette conclusion provisoire suffit, car « si l'on devait pour répondre à une question de compétence exclusive soulevée en vertu de l'article 15 § 8 du Pacte se prononcer au fond conforme au système établi par le Pacte en vue d'assurer le règlement pacifique des conflits internationaux ». En partant de ce point de vue, la Cour a conclu que l'exception soulevée par la France ne pouvait en la circonstance trouver son application, et que l'affaire dont il s'agissait n'était pas de la compétence exclusive de la France.

V

Lorsque l'avis de la Cour fut lu en séance publique, le représentant français proposa au nom de son gouver-

nement que la question de fond fût soumise à la Cour pour être jugée par elle. Mais l'agent anglais n'avait pas d'instruction du gouvernement britannique lui permettant d'accepter cette proposition sur-le-champ. Par la suite un accord ne fut pas réalisé sur ce point et les gouvernements intéressés conservent leurs positions respectives vis-à-vis des principes soulevés dans le différend. Mais un *modus vivendi* a été négocié par la voie diplomatique et communiqué à la Cour qui en a pris acte en constatant que le différend avait été ainsi, pour le présent, retiré de sa juridiction (7).

VI

Quelques observations peuvent être présentées sur la marche de la procédure dans l'affaire des décrets de nationalité.

Et d'abord en dehors de cette raison théorique que la Cour n'avait été consultée que sur une question de compétence, quelles sont les raisons pratiques qui existaient pour la Cour de s'abstenir d'une appréciation au fond des mérites du cas ? C'est seulement pour la forme et non dans la réalité que la Cour avait été saisie exclusivement « pour avis », comme nous l'indiquerons. C'est dire que l'ensemble de l'affaire pouvait éventuellement revenir devant la Cour pour jugement. Dans ces circons-

(7) J. D. I. P., 1923, p. 1113. Lettre de Lord Curzon au comte de Saint-Aulaire en date du 24 mai 1923 et réponse du comte de Saint-Aulaire à Lord Curzon.

tances la Cour devait s'interdire par une prudence élémentaire de se prononcer sur des questions touchant le fond même du litige, alors que l'affaire avait été plaidée seulement au point de vue de l'avis demandé, d'autant plus qu'il avait été expressément entendu entre le Conseil et les parties « que celles-ci pourraient choisir la Cour comme l'instance chargée de résoudre les questions litigieuses ».

C'est ce qui explique la déclaration insérée par la Cour dans son avis, à savoir « qu'aucune constatation ou considération y contenue ne peut être interprétée comme indiquant une préférence quelconque pour telle ou telle solution de l'ensemble ou d'un point particulier du différend même. Il y a là un désir très marqué de la Cour d'éviter tout excès de pouvoir.

Mais nous avons indiqué que si l'on va au fond des réalités, la procédure consultative masquait une véritable procédure d'arbitrage. Pour quelles raisons ?

La fonction consultative de la Cour prévue par le Pacte, consiste à fournir des opinions juridiques sur tout différend ou tout point que le Conseil ou l'Assemblée soumettent à la Cour pour avis. Il résulte avec toute la netteté désirable de ces dispositions, que cette fonction a été conçue comme devant produire ses effets, pour ainsi dire uniquement entre organes de la Société des Nations, et à l'intérieur de son cadre. Or que s'est-il passé dans le cas actuel ? Ayant été saisi d'un différend, et l'exception d'incompétence prévue à l'article 15 § 8 du Pacte ayant été soulevée, le Conseil selon les dispositions de ce même article avait à se prononcer sur le bien-

fondé de l'exception. Il préféra consulter tout de suite la Cour, geste qui est déjà des plus curieux. C'est là le sens exact de l'accord qui donna naissance à la demande d'avis. Une double alternative allait alors se présenter, toujours suivant l'article 15 : ou bien la Cour reconnaîtrait le bien-fondé de l'exception, auquel cas le Conseil, faisant sienne cette opinion, se dessaisirait de l'affaire ; ou bien elle ne le reconnaîtrait pas, ce qui arriva, et le Conseil devait alors inviter les Parties à poursuivre la procédure devant lui.

Mais dans le cas actuel le Conseil avait annoncé son dessaisissement préalable, même dans la seconde alternative, et ainsi la Cour, se substituant au Conseil, donna directement aux Parties l'opinion de l'Organisation Internationale du Traité de Paix, qui leur servirait de point de départ pour leur ligne de conduite future.

Il faut en conclure qu'il s'agissait d'un véritable arbitrage et que la Cour exerça ses attributions judiciaires sous la forme consultative. Le représentant français, M. de Lapradelle, s'est d'ailleurs exprimé dans cet ordre d'idée avec la plus parfaite netteté : « C'est toujours la procédure pour avis ; mais il semble bien qu'ici cette procédure ne soit plus qu'un artifice — j'allais dire, mais sans doute c'eût été manquer de respect au Conseil, — que ce n'était qu'un expédient ! En réalité, cette procédure d'avis du Conseil c'est, aujourd'hui, pour la première fois, dans toute la force du terme, si l'on va au fond des réalités, une véritable procédure d'arbitrage ».

La méthode ainsi suivie dans le cas actuel constitue un nouveau moyen pour le règlement pacifique des conflits internationaux, qui ouvre une dernière possibilité « d'obtenir une solution en droit d'un litige là où les parties n'ont pu se mettre d'accord, soit sur l'application possible d'un traité d'arbitrage, soit sur les termes du compromis » (8).

Ainsi la fonction consultative de la Cour apparaît comme un auxiliaire précieux de sa fonction éminente, de sa fonction judiciaire, en élargissant les limites de son activité. C'est un pas de plus qu'elle a permis de faire vers le caractère obligatoire de la Justice Internationale, dont nous avons déjà affirmé qu'il était l'aboutissement nécessaire de son heureuse évolution.

(8) De Vineuil R. D. I. L. C., 1923, p. 291.

CHAPITRE III

Les résultats de la troisième session de la Cour Permanente de Justice Internationale (1).

(15 Juin-15 Septembre 1923.)

I

Statut de la Carélie Orientale.

Le pays nommé la Carélie Orientale, situé à la frontière orientale de la Finlande, est délimité au nord et à l'est par la mer Blanche, à l'est et au sud par les lacs Onéga et Ladoga.

Au cours de la guerre de 1914, la construction d'une ligne de chemin de fer vers Mourman, traversant la Carélie, donna, en grande partie, à la question carélienne, une importance singulière au point de vue international, et attira l'attention du monde sur ces régions éloignées et peu connues.

Les Caréliens qui sont de race finnoise ont gardé leur langue et leur nationalité d'origine grâce à leur situation isolée ainsi qu'à une résistance énergique con-

(1) Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série B, n^{os} 5, 6, 7. Leyde, 1923.

tre l'influence slave. Leur histoire est celle d'une lutte continuelle entre les tentatives de russification qui se développèrent surtout depuis la fin du xix^e siècle et les mouvements nationaux qu'ils suscitaient.

L'avènement du régime soviétique et la constitution d'un Etat finlandais apportèrent aux Caréliens l'espoir de voir se réaliser leurs aspirations, c'est-à-dire l'établissement d'une Carélie Orientale autonome. Mais bien que le Gouvernement des Républiques Soviétiques eût proclamé le droit de libre disposition des minorités nationales en Russie, il n'en fit pas moins tout son possible pour soumettre le peuple carélien, contrairement à sa propre volonté, au régime communiste.

La population de la Carélie se souleva contre les Soviets pour obtenir l'autonomie, éventuellement en union avec la Finlande. Ces tentatives, qui furent malheureuses, avaient été suivies avec la plus vive sympathie par leurs frères de race et voisins ; des volontaires finlandais combattirent avec les Caréliens et même, pendant les hostilités, deux communes furent occupées par les troupes régulières de la Finlande et placées sous l'administration de cet Etat.

Lors de la conclusion de la paix, le gouvernement finlandais, en échange de la rétrocession de ces communes, fit consacrer des privilèges spéciaux pour leurs habitants par le texte du Traité de Dorpat, signé le 14 octobre 1920. Le Traité établit leur réincorporation dans l'Etat russe, et les conditions de leur rattachement au territoire autonome de la Carélie. Mais l'autonomie du territoire, considéré en lui-même, est traitée seule-

ment dans une déclaration faite par la délégation russe lors de la signature du Traité.

Malheureusement, les Etats qui ont conclu des traités de paix avec la Russie des Soviets ont dû faire l'expérience désolante qu'il lui manquait la volonté et l'intention d'exécuter les obligations qu'elle avait assumées. « Réquisitions iniques imposées à la population appauvrie, mobilisations inhumaines pour le compte de l'armée rouge, persécutions pour refus d'obéissance ou de soumission politique, travaux forcés (2) » : telle était la tyrannie bolcheviste qu'elle amenait de nouveau la population carélienne à prendre les armes à l'automne de 1921. Le gouvernement finlandais étant intervenu auprès de la Russie pour la rappeler au respect de ses engagements, celle-ci répondit que la déclaration sur l'autonomie de la Carélie n'avait été faite qu'à titre d'information et n'avait trait qu'à la « commune ouvrière de Carélie » telle que l'avait établie un décret russe antérieur à la conclusion du traité, et que d'ailleurs cette question de l'autonomie de la Carélie Orientale était d'ordre purement intérieur pour la Russie.

La Finlande saisit alors le Conseil de la Société des Nations de la question. Mais le Gouvernement des Soviets qui, on le sait, ne fait pas partie de la Société des Nations, ayant refusé de venir devant le Conseil, la Finlande pria le Conseil de soumettre à la Cour, pour avis consultatif, certains points relatifs à l'affaire. C'est sur ces entrefaites, et sur les instances renouvelées

(2) Voir détails sur tous ces points dans R. D. I. L. C., 1922, p. 10 et s.

de la Finlande, que le Conseil saisit la Cour, pour avis consultatif, de la question de savoir « si les traités de paix entre la Finlande et la Russie ainsi que la déclaration relative à l'autonomie de ce territoire, constituent des engagements d'ordre international obligeant la Russie vis-à-vis de la Finlande ». La requête pour avis fut communiquée par la Cour au Gouvernement des Soviets qui déclara « qu'il trouvait impossible de prendre une part quelconque à la procédure ». La Cour eut donc à donner son avis à la seule lumière des considérations développées devant elle par le Gouvernement finlandais.

Le Pacte de la Société des Nations, nous l'avons déjà dit, n'a pas déterminé d'une manière précise la nature des questions qui peuvent être soumises à la Cour en vue d'obtenir son avis consultatif. Il résulte seulement des principes généraux sur la compétence et les fonctions de la Cour que les « différends » et les « points » sur lesquels le Conseil peut demander un avis sont des questions d'ordre juridique. Or le fond même de la question carélienne réside dans la juste interprétation du Traité de Dorpat et de la déclaration annexe, et dans la question de savoir si la Russie a rompu ou non les obligations internationales assumées par les textes. Par suite, la question est susceptible d'être considérée du point de vue du droit international. Elle se prête d'autant plus à un examen juridique qu'il s'agit de notions telles que le droit de libre position des peuples, de l'autonomie accordée aux minorités nationales, « notions qui sont assez familières à la doctrine actuelle du droit

international et assez appréciées par elle, bien que leur signification ne soit pas déterminée une fois pour toutes, mais plutôt dépendante de l'ensemble des dispositions relatives au même cas (3) ».

Cependant, la Cour par un vote de majorité, a déclaré l'impossibilité d'émettre un avis sur l'affaire de la Carélie Orientale. Les raisons qui l'ont conduite à cette conclusion peuvent se résumer comme suit : la Russie ne nie pas plus que la Finlande que les clauses du Traité constituent des obligations exécutoires ; la seule question dont la Cour se trouve en réalité saisie concerne par conséquent la nature de la Déclaration relative à l'autonomie de la Carélie de l'est. C'est par la nature même des choses un point de fait. Y répondre impliquerait la nécessité d'une enquête que la Cour serait très embarrassée pour mener à bien, la Russie refusant d'y prendre part.

Mais le motif prépondérant pour le refus opposé par la Cour est le suivant : résoudre la question équivaldrait en substance à trancher un différend actuellement né entre la Finlande et la Russie. Or, le principe de l'indépendance des Etats, qui est à la base du Droit International, établit qu'aucun Etat ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres Etats à un procédé quelconque de solution pacifique, sans son consentement. Ce consentement, la Russie ne l'a jamais donné, ni une fois pour toutes sous la forme d'une obligation librement acceptée — la Russie n'ayant pas souscrit au Pacte de la Société des Nations — ni dans

(3) Voir R. D. I. et L. C., 1923, Erich, p. 230 et s.

le cas présent, en dehors de toute obligation préexistante — la Russie ayant à maintes reprises déclaré qu'elle n'acceptait aucune intervention dans son différend avec la Finlande. Par conséquent, la Cour ne pouvait exprimer un avis sur un différend de cet ordre.

En dehors de la sphère des principes, où la Cour reconnaît et applique celui de l'indépendance des Etats, qui doit être reconnu comme exact, on peut ne pas être d'accord avec la décision de la Cour. Il ne s'agissait pas, dans l'espèce, de trancher un différend, mais de donner un avis consultatif. Le principe de l'indépendance des Etats ne saurait trouver ici son application. La Cour est l'organe consultatif de la Société des Nations, et lorsqu'on lui soumet un problème de droit international, il ne suffit pas que l'une des parties intéressées croie son intervention injustifiée pour qu'elle puisse refuser de donner les avis qui lui sont demandés. Du moment qu'une consultation est demandée par un organisme ou une personne ayant la faculté de le faire, la Cour, nous semble-t-il, ne peut se laisser influencer par la volonté ou le désir d'une autre personne que la consultation peut intéresser, que ce soit ou non le contradicteur du consultant, ou qu'il ait ou non quelque rapport légal ou officiel avec le consulté.

En outre, le raisonnement sur le défaut d'informations de fait, en raison de l'attitude intransigeante de l'Union des Républiques Soviétiques, n'a pas une grande force. En effet, le Conseil de la Société des Nations, par l'intermédiaire de son secrétaire général, pouvait soumettre à la Cour tous les documents relatifs

à la question et lui venir en aide pour son examen. C'est à lui qu'on pouvait demander tous les renseignements de fait que la Cour avait jugés indispensables et impossibles à se procurer.

Le Conseil, en consultant la Cour, voulait savoir, principalement, si la question était ou non de celles que le droit international laisse à la compétence exclusive d'une des parties. La réponse de la Cour aurait servi de base à son action future qui devrait être déterminée par sa propre conviction et non par les affirmations du gouvernement russe. On ne comprend pas quelle pouvait être, en ce cas, l'influence de l'intervention ou de l'abstention de ce gouvernement.

Le motif déterminant de la décision de la Cour doit donc être recherché en dehors de ces arguments de fait. Il repose sur le principe théorique de ses fonctions, et sans doute, les craintes qu'avaient manifestées les délégués américains, lors de l'établissement du Statut, de voir sa fonction consultative dénaturer son véritable rôle, ne sont pas étrangères à sa décision.

Ce principe théorique est que la Cour est essentiellement une Cour de Justice. Sa fonction consultative, loin de nuire à l'heureux développement de son activité judiciaire, doit seulement la renforcer et contribuer à étendre le champ de sa compétence. Elle n'est que l'accessoire. La Cour ne saurait se départir de l'application des principes juridiques qui doivent guider toute son activité, même en rendant des avis consultatifs. Or ces principes juridiques lui interdisaient, dans le cas

qui nous intéresse, de s'occuper de l'affaire, l'une des parties lui refusant son consentement.

II

Colons allemands en Pologne.

Le Gouvernement allemand poursuivait avant la guerre une politique de germanisation de la Pologne allemande, en encourageant la colonisation allemande dans ce pays. Une Commission de colonisation allemande avait été instituée qui devait conclure tous les contrats avec les colons. Ces contrats sont de deux sortes : les premiers sont appelés « *Rentengutsverträge* » ; les deuxièmes, « *Pachtverträge* ». D'après les premiers, le colon acquiert le bien-fonds à titre de propriétaire, mais il doit faire de sa terre un « établissement économique productif (4) ». Le « *Pachtvertrag* » était un contrat de bail qui pouvait être converti en « *Rentengutsvertrag* » sous certaines conditions.

D'après le Traité de Versailles, article 256, tous les biens et concessions des provinces cédées, appartenant à l'Empire Allemand, sont passés à la Pologne. Par le Traité des Minorités, article 7, la Pologne s'engage à traiter les ressortissants polonais qui appartiennent à des minorités de race, de religion ou de langue, aussi favorablement que ses autres nationaux et à les faire

(4) Loi allemande du 26 avril 1886. Conditions générales, paragraphe 1

jouir des mêmes garanties. La Pologne admet encore, article 12, que ses obligations ont un caractère international et sont placées sous la garantie de la Société des Nations.

A l'époque de l'armistice, il y avait 17.000 colons occupant la terre en vertu des Rentengutsverträge, complétés par l'*Auflassung* (5) et l'inscription du titre aux registres fonciers, et environ 3.000 colons occupaient leur terre en vertu de Rentengutsverträge non suivis d'*Auflassung*, ou en vertu de Pachtverträge.

Tandis que le nouveau gouvernement polonais reconnaissait le titre des premiers, il déclarait non valable celui des seconds et procéda judiciairement à leur expulsion. Ces expulsions sont à l'origine d'une plainte adressée au Conseil de la Société des Nations par l'organisation des minoritaires allemands en Pologne contre le gouvernement de ce pays. Le Conseil soumit l'affaire à une Commission de Juristes qui déclara le titre des colons légal à l'égard du nouveau gouvernement. La Pologne, invitée à surseoir à toute expulsion par le Conseil, contestait la compétence de celui-ci dans l'affaire.

Le Conseil demanda alors à la Cour Permanente de Justice Internationale un avis consultatif sur les points suivants. L'affaire implique-t-elle des obligations internationales de la nature de celles envisagées par le Traité des minorités du 28 juin 1919, et, dans l'affirmative,

(5) *Auflassung* vise l'échange des déclarations relatives au transfert de la propriété, fait en même temps par les Parties au bureau du Registre foncier (art. 873 et 925, C. Civ. allemand).

est-elle de la compétence de la Société des Nations ? Si oui, l'attitude adoptée par le gouvernement polonais est-elle conforme à ses obligations internationales ?

Sur la question de la compétence, la Cour décida que les mesures d'expulsion étaient dirigées contre une minorité de race, des Allemands. C'était une politique de « dégermanisation ». Mais c'était aussi précisément ce que le Traité des Minorités, qui a pour but d'empêcher un traitement différentiel, avait voulu éviter.

D'autre part, l'interprétation du Traité des Minorités devait être considérée comme incidente à la solution des questions y rattachées. En conséquence, les faits de la présente affaire impliquaient bien des obligations internationales analogues à celles envisagées par le Traité de Paix, et ils étaient de la compétence de la Société des Nations.

Sur la question des contrats, la Pologne soutenait que, en tant qu'Etat successeur, elle n'était pas tenue des obligations de son prédécesseur. La Cour déclara que les droits privés de nature juridique acquis par les colons ne prenaient pas fin par suite d'un changement de souveraineté, et que la loi allemande subsistant sur ces territoires, les droits acquis sous son empire restaient intacts. « Même ceux qui contestent l'existence en droit international du principe général de la succession des Etats, ne vont pas jusqu'à soutenir que les droits privés comprenant ceux acquis de l'Etat en tant que propriétaire des biens, ne sont pas valables contre un Etat qui succède à la souveraineté ».

D'ailleurs, par le Traité des Minorités, la Pologne a

admis que tous les ressortissants polonais jouiront des mêmes droits civils et politiques, du même traitement et des mêmes garanties tant en droit qu'en fait. Or les mesures d'expulsion qu'elle a prises sont contraires au principe de l'égalité, en ce sens que « les colons sont soumis à un traitement différentiel et préjudiciable, auquel les autres citoyens bénéficiaires de contrats de vente ou de baux ne sont pas soumis ».

En ce qui concerne les Pachtverträge, la Cour, appliquant le même raisonnement, décida qu'ils n'étaient pas affectés par le changement de souveraineté, et qu'ils demeuraient en vigueur, sauf expiration ou remplacement légal par les Rentengutsverträge.

Après le prononcé de cet avis, le Conseil, se trouvant devant le fait accompli, puisque l'expulsion des colons avait déjà été pratiquée, se contenta d'ordonner au Gouvernement polonais d'accorder des indemnités. Celui-ci prit avec le Gouvernement allemand des arrangements aux termes desquels les colons reçurent des concessions de terres équivalentes en Allemagne.

Nous remarquerons que la Cour ne s'est pas arrêtée sur le motif politique dont s'inspirèrent primitivement les contrats, sur l'intention qu'avait eue le Gouvernement allemand de convertir la province de Pologne en province allemande, comme Elisabeth et Cromwell colonisèrent jadis l'Irlande. Elle estima que ce motif ne leur enlevait en aucune façon leur caractère de contrats de droit civil, et que les quelques clauses qu'ils contenaient accusant un caractère nettement politique deve-

naient inopérantes et n'entravaient aucunement l'exécution normale de leur clause essentielle (6).

Et pourtant, soutenir que le fait qu'un but politique existait derrière le plan de colonisation, « ne pouvait pas affecter les droits privés acquis sous la loi en vigueur », n'est-ce pas méconnaître à la fois la pratique et le droit international ? Si on voulait bien se souvenir de ce but politique, il ne semblerait plus du tout « évident pour soi-même, qu'un plan de colonisation de cette nature, pût réussir, à moins que les colons n'eussent la sécurité des biens qu'ils avaient payés en argent et en nature ». Bien au contraire, nous pensons que le risque de perdre les biens dans une pareille colonisation en territoire ennemi, existe toujours, qu'il est un des éléments essentiels du contrat, et que la Pologne, en procédant aux expulsions n'avait fait que réaliser ce qui devait toujours apparaître comme possible aux colons. En un mot, il y avait là un risque contractuel.

D'autre part, n'existe-t-il pas dans la théorie de la succession d'Etat à Etat, et même dans la pratique, quelques principes généraux uniformément reconnus et suivis ? Si le nouvel Etat succède généralement aux droits et obligations de son prédécesseur, n'est-ce pas sans d'importantes restrictions ? N'est-il pas déchargé des obligations qui naissent des contrats personnels à son prédécesseur et des contrats dont la nature ou l'exécution seraient contraires à l'ordre public, aux intérêts et à la constitution de l'Etat successeur ? C'est

(6) *Journal du Droit International*, 1924, n° 2.

ainsi que les Etats-Unis, après la guerre hispano-américaine de 1898, interdirent à la nouvelle république de Cuba d'assumer la responsabilité des prêts consentis par l'Espagne en vue de retenir les habitants dans la soumission, et qui étaient, en conséquence, hostiles au jeune Etat (7). L'examen de la longue série de décisions rendues par la Cour Suprême des Etats-Unis révèle la continuité de ce principe général. Nous pensons que, dans l'affaire des colons allemands en Pologne, il y avait lieu d'appliquer ces importantes exceptions, et que, d'après la pratique des Etats et les décisions judiciaires, la Pologne n'était pas tenue de poursuivre l'exécution de contrats personnels à l'Etat prédécesseur, hostiles au territoire transféré, et qui lui étaient défavorables.

III

Acquisition de la nationalité polonaise.

Cette affaire, comme la précédente, a figuré dans la plainte adressée au Conseil par l'organisation pour la protection des minoritaires allemands en Pologne. Il s'agit encore de personnes nées sur les territoires cédés à la Pologne par l'Allemagne. Cette fois, c'est leur allégeance politique qui est en cause. Suivant les intéressés eux-mêmes, d'après le Traité de Paix et le Traité adjoint des Minorités, ils avaient de plein droit la nationalité polonaise, si, au moment de leur naissance, leurs

(7) *Journal du Droit International*, 1924, n° 2.

parents étaient domiciliés dans les territoires qui font ultérieurement partie de la Pologne. Mais le Gouvernement polonais, prétendant s'appuyer sur les mêmes dispositions, ne leur reconnaît la nationalité polonaise que si leurs parents étaient en outre domiciliés sur ces territoires à la date de l'entrée en vigueur du Traité de Paix, 10 janvier 1920.

La marche de cette affaire a été longtemps confondue avec la procédure de l'affaire des colons allemands. Le Comité des Juristes désigné par le Conseil s'en était occupé et avait également conclu dans un sens défavorable à la Pologne. Le Conseil avait alors prié le Gouvernement polonais de bien vouloir surseoir à toutes mesures qui pourraient préjuger la nationalité de ces personnes. Le Gouvernement polonais répondait au Conseil qu'il ne saurait se rallier à l'interprétation du traité polonais des Minorités donnée dans le rapport des Juristes, et que d'ailleurs l'article 4 du traité mis en cause n'est pas de ceux qui sont placés sous la garantie de la Société des Nations.

Le Conseil, informé que des négociations suivaient leur cours entre l'Allemagne et la Pologne à ce sujet, avait différé le renvoi de l'affaire à la Cour. Ayant reconnu par la suite que ces négociations n'étaient pas susceptibles d'aboutir dans un délai raisonnable, il demanda l'avis de la Cour, d'abord sur la question de savoir si la Société des Nations est compétente pour s'occuper de l'affaire aux termes du Traité des Minorités, et ensuite, la réponse étant affirmative, si la clause applicable du Traité se réfère exclusivement au domi-

cile des parents au moment de la naissance de l'individu, ou si elle requiert aussi, comme le prétend la Pologne, le domicile des parents au moment de l'entrée en vigueur du *Traité*.

Tout d'abord, l'avis de la Cour conclut encore une fois à la compétence de la Société des Nations.

Pour faire partie d'une minorité ayant droit à la protection de la Société des Nations en vertu du *Traité*, il faut de toute évidence être ressortissant polonais. Or les personnes qui se réclament de cette protection d'après le *Traité*, en l'espèce des personnes de race allemande, ne sauraient être considérées comme des ressortissants polonais, alors qu'il s'agit précisément de savoir si elles ont ou non cette qualité d'après le dit *Traité*. On ne saurait préjuger le fond de la question pour trancher la question préliminaire de compétence. La Société des Nations ne peut donc intervenir dans l'affaire. Telle est la thèse polonaise.

Mais, dit la Cour dans son avis, quelle que soit leur allégeance politique, les personnes en question font partie d'une minorité dans le sens du *Traité* : en effet, le *Traité* a été conclu avec un Etat nouveau dont les frontières n'étaient pas encore exactement définies et dont, par conséquence, la population n'était pas nettement fixée au point de vue de l'allégeance politique. D'ailleurs, la raison essentielle du *Traité* des Minorités est précisément d'empêcher que les Etats qui renferment des minorités de race ne refusent leur nationalité à certaines personnes malgré le lien effectif qui les rattache au territoire attribué. C'est afin de placer les

dispositions relatives à l'acquisition de la nationalité dans la compétence de la Société des Nations que ces dispositions ont été insérées dans le Traité des Minorités. Ainsi, dans la mesure où les articles en question créent pour des personnes de race allemande un droit de nationalité, et, sans préjuger ce droit, celui-ci se trouve placé sous la garantie de la Société des Nations.

En ce qui concerne la question de fond, le Traité dispose que la nationalité polonaise est reconnue « aux individus nés sur les territoires cédés à la Pologne de parents y étant domiciliés ». La Cour voit dans ces termes « une étroite corrélation, un synchronisme voulu entre le fait de la naissance et l'existence du domicile des parents. Ce serait ajouter au texte et le dépasser que d'exiger en outre le maintien ou le rétablissement de ce domicile à l'époque de l'entrée en vigueur du Traité ».

La solution adoptée par la Cour paraît matériellement justifiée à l'égard des personnes qui ont dû abandonner leur domicile, par suite des événements de la guerre, dans les territoires cédés à la Pologne. Mais le gouvernement polonais, pour justifier son critère supplémentaire, prétend qu'il évite la possibilité de deux nationalités pour une même personne. Sans doute, il aurait pour conséquence de rendre ce danger moins fréquent, mais la source des doubles nationalités ne serait nullement tarie. Seul, un second accord international entre les Puissances intéressées pourrait avoir cet effet désirable. C'est ce que recommande la Cour dans son avis.

CHAPITRE IV

L'affaire de Jaworzina (1).

I

Lorsqu'à la suite de la guerre européenne et de la dissolution de la monarchie austro-hongroise, la Pologne et la Tchécoslovaquie se constituèrent comme Etats indépendants, leurs frontières se trouvaient déterminées par des facteurs historiques et ethnographiques. Par un hasard heureux, ces facteurs tendaient sur presque toute la ligne vers un même résultat, du côté tchécoslovaque comme du côté polonais. Ils désignaient tout naturellement l'ancienne frontière entre la Galicie et la Hongrie ; cependant l'adoption de ces limites se heurta à des difficultés dans trois secteurs, à savoir : l'ancien duché de Teschen et les régions de Spisz et d'Orawa.

Les traités de paix contiennent des clauses qui réservent aux Principales Puissances alliées et associées le droit de déterminer ultérieurement les frontières des nouveaux Etats avec le consentement anticipé de ceux-

(1) Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série B, n° 8. Leyde, 1923.

ci. En présence des réclamations et des conflits qui n'avaient pas manqué de se produire dans les territoires contestés, le Conseil Suprême, conformément à la tâche qui lui avait été confiée par les traités, résolut de procéder à une consultation populaire qui placerait lesdits territoires sous une souveraineté conforme au vœu des habitants. Le Conseil Suprême définissait dans sa décision les limites des trois territoires en question d'une manière très précise. Pour des raisons politiques, et sans doute parce qu'il aurait difficilement réuni toutes les garanties désirables de loyauté et de sincérité, le plébiscite n'eut pas lieu.

Dans ces circonstances, la Pologne et la Tchécoslovaquie se mirent d'accord pour accepter le règlement définitif du litige par les Puissances alliées, non sans quelque persuasion de la part de celles-ci. Le Conseil Suprême désigna la Conférence des Ambassadeurs pour procéder au partage direct des territoires.

Cette décision a certainement produit à l'égard des Etats intéressés des effets juridiques qu'ils n'ont d'ailleurs pas contestés. L'affaire entrait ainsi dans une phase nouvelle de son développement.

II

La décision des Ambassadeurs fut prononcée le 28 juillet 1920. Elle partageait notamment le territoire de Spisz au moyen d'une ligne topographiquement décrite et reliant deux points pris sur l'ancienne fron-

tière entre la Galicie et la Hongrie : « La souveraineté de la Pologne et la souveraineté de la Tchécoslovaquie, respectivement, s'étendront sur les territoires situés de part et d'autre de la ligne frontière ci-dessus décrite. » Une Commission de délimitation était créée qui pourrait apporter, dans certaines conditions, des modifications au tracé de la ligne-frontière. La base juridique de cette décision repose à la fois sur la résolution des principales Puissances et sur la volonté concordante des Etats intéressés ; elle présente donc beaucoup d'analogies avec l'arbitrage.

La Commission de délimitation, au cours de ses travaux, fut bientôt saisie de propositions de modifications très importantes émanant du Gouvernement polonais, et portant précisément sur le territoire de Jaworzina, situé entre « les deux points de l'ancienne frontière », indiqués dans la décision.

Les commissaires, estimant que les modifications demandées sortaient des limites d'appréciation qui leur étaient dévolues, se bornèrent à les transmettre à la Conférence des Ambassadeurs, par une lettre du 5 Juillet 1921.

Sur ces entrefaites fut signé le célèbre accord politique polono-tchèque dans lequel les deux Etats s'engageaient, entre autres choses, à régler « dans un délai fixé, par leur entente directe et amiable », la question de Jaworzina. Mais l'entente prévue ne put se réaliser, malgré deux prolongations du délai de rigueur, sans doute parce que la volonté d'aboutir n'était pas très fermement prononcée de part et d'autre, l'objet véritable

du litige étant une position stratégique de premier ordre.

La Conférence des Ambassadeurs dut revenir à sa première procédure, et chargea à nouveau la Commission de délimitation de procéder sans retard à l'abornement de la frontière dans le territoire du Spisz, en conformité de la décision du 28 juillet 1920. La Commission adopta alors et transmit à la Conférence un nouveau projet de tracé de la frontière — lettre du 26 septembre 1922. Ce tracé se trouvait à peu près conforme aux anciennes propositions polonaises que la Commission avait auparavant déclaré ne pouvoir faire siennes parce qu'elles dépassaient les limites de ses pouvoirs. La commune de Jaworzina, entre autres, était laissée à la Pologne bien qu'elle se trouvât, par rapport à la ligne reliant « les deux points sur l'ancienne frontière entre la Galicie et la Hongrie », du côté de la Tchécoslovaquie.

Le gouvernement tchécoslovaque protesta vivement auprès de la Conférence des Ambassadeurs contre la non-conformité du tracé adopté par la Commission avec celui de la décision du 28 juillet 1920. La frontière n'était pas toujours fixée autour de Jaworzina et l'agitation était grande dans les esprits, dans les deux pays limitrophes.

Les Ambassadeurs durent alors se débarrasser de cette épineuse question, en la référant à la Société des Nations — décision du 27 juillet 1923. Ils attiraient l'attention spéciale du Conseil « sur la question juridique de savoir si la frontière, dans le territoire de Ja-

worzina, se trouve ou non déjà fixée » par la décision du 28 juillet 1920, en ajoutant qu'ils ne verraient « qu'avantage à ce que le Conseil, s'il le juge opportun, demande l'opinion de la Cour sur la question juridique ».

III

En septembre 1923, le Conseil décida de demander à la Cour Permanente de Justice Internationale un avis consultatif sur le point suivant : « la question de la délimitation de la frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie est-elle demeurée ouverte, et dans quelle mesure ? Ou doit-elle être considérée comme déjà résolue par une décision définitive (sous réserve de la procédure habituelle de l'abornement sur place, avec les modifications de détail qu'elle peut entraîner) » ? La réponse de la Cour fut que la question a été résolue par la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920, qui est définitive, sous réserve des modifications de détail prévues dans cette décision.

Pour apporter à l'attribution des souverainetés polonaises et tchécoslovaques, fixée par les Ambassadeurs le 28 juillet 1920, des changements d'un autre ordre et d'une importance plus considérable, l'accord des deux Etats intéressés doit être expressément réalisé. En effet, la décision qu'ils avaient agréée au préalable et confirmée ensuite, a acquis entre eux la force d'un engagement contractuel dont les limites sont indiquées par les termes de la décision.

On a déjà remarqué que la mission de la Conférence

n'était pas sans analogie avec celle qui incombe à un arbitre « appelé par la confiance de deux Etats à résoudre un conflit de frontières qui les divise ». Or, à moins d'un accord formel intervenu entre les parties, l'arbitre ne peut interpréter ou modifier sa décision une fois prise. Suivant cette analogie et dégageant le caractère contractuel de la décision intervenue le 28 juillet 1920, la Cour lui donna force de chose jugée sur laquelle la Conférence n'est pas qualifiée pour revenir.

Certes, la Conférence peut interpréter cette décision, mais pas d'une manière qui en altère le sens. Il ne doit s'agir que d'une simple modification ou tracé fixé par ladite décision, justifiée par les intérêts des particuliers et des communautés, ou des circonstances locales spéciales. Cependant, il est bien clair que cette condition ne peut être très précise et laisse à la Conférence une certaine latitude. Il résulte encore du texte de la décision, qu'il doit s'agir de modifications seulement à la ligne topographiquement décrite par les Ambassadeurs. En effet, les autres fractions de la nouvelle frontière dans le Spisz coïncident, nous l'avons dit, avec la très ancienne frontière entre la Hongrie et la Galicie. Ici, les intérêts des particuliers et des communautés ou les circonstances locales spéciales n'existent pas ; depuis de longues années, ces intérêts locaux se sont moulés précisément sur la situation résultant de cet état de fait. Il n'y a donc pas lieu d'apporter au tracé de la frontière la moindre modification, et le rôle de la Commission de délimitation se limite au récolement des poteaux ou des bornes-frontière.

IV

L'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale sur l'affaire de Jaworzina présente un grand intérêt théorique par l'appréciation qu'il donne des pouvoirs de la Conférence des Ambassadeurs pour modifier ou interpréter des décisions rendues par elle antérieurement.

La thèse polonaise, à ce sujet, soutenait que la Conférence est « nécessairement compétente pour interpréter ses propres décisions », tandis que, selon la thèse du gouvernement tchécoslovaque, la Conférence « n'a pas le droit de revenir sur une décision antérieure ».

La Cour, suivant une habitude que nous avons pu déjà constater en étudiant ses avis, et sans doute avec le souci d'éviter toute apparence d'abus de pouvoir, se borne à traiter le cas d'espèce. Mais, avec cet avis de la plus haute autorité juridique internationale, un principe d'une application générale n'est-il pas dégagé ? Ne semble-t-il pas qu'on puisse conclure qu'une décision de la Conférence des Ambassadeurs ne serait plus jamais sujette à révision par celle-ci seule, si, par l'acceptation des intéressés, la décision a pris un caractère contractuel ? Si, à défaut de ce caractère contractuel donné par l'acceptation des intéressés, la décision avait reçu un commencement d'exécution d'une manière qui aurait donné naissance à des droits acquis, la même conclusion pourrait être formulée. L'assimilation est marquée, de cette décision à celle d'un arbitre qui, à moins d'un accord intervenu entre les parties, est sans

qualité pour interpréter, à plus forte raison pour modifier sa sentence en l'interprétant (2). Par contre, la différence est très nette, qui est établie par la Cour entre « l'arbitre » pris dans le sens courant du mot et la Cour elle-même, dans sa capacité judiciaire. En effet, « il appartient à la Cour d'interpréter ses arrêts à la demande de toute partie » — article 60 du Statut.

La solution de la Cour, si on se place sur le terrain strictement juridique, est juste. Peut-être ne tient-elle pas compte, dans toute la mesure désirable, des considérations d'ordre économique et local ; mais seul, un accord des parties aurait pu en tenir un compte suffisant. Elle est néanmoins juste, parce que les parties n'ont à s'en prendre qu'à elles-mêmes si elles n'ont pas pu donner suite à l'invitation qui leur avait été adressée de s'entendre à l'amiable.

V

La Cour ayant rendu son avis et le Conseil l'ayant fait sien, l'affaire de Jaworzina qui, pendant des années, avait envenimé les relations entre la Pologne et la Tchécoslovaquie, semblait virtuellement terminée. Le Conseil n'avait plus qu'à demander à la Conférence des Ambassadeurs de charger la Commission de délimitation de présenter les propositions de modifications au tracé de la frontière dans le territoire de Spisz qu'elle pourrait désirer faire, mais en tenant compte de l'avis du Conseil.

(2) De Vineuil *L'Affaire de Jaworzina devant la Cour*. Revue de droit international et de législation comparée, nos 1 et 2, 1924.

Mais si la Pologne et la Tchécoslovaquie avaient accepté l'avis de la Cour, elles n'étaient pas d'accord sur son interprétation. Tandis que la Pologne soutenait que les suggestions que la Commission de délimitation avait transmises à la Conférence des Ambassadeurs le 26 septembre 1922, étaient conformes à la décision du 28 juillet 1920, telle qu'elle se trouvait interprétée par l'avis, la Tchécoslovaquie était d'opinion contraire. Le Conseil eut d'abord à trancher ce point préliminaire. Il conclut à la non-conformité des dites suggestions avec la décision des Ambassadeurs et l'avis de la Cour.

En effet, d'une part, ces suggestions tendaient à modifier aussi les anciennes frontières entre l'Autriche et la Hongrie alors que l'avis de la Cour déclarait qu'elles devaient rester intactes pour les raisons déjà indiquées ; d'autre part, les modifications proposées sur le tracé compris entre « les deux points sur l'ancienne frontière » déterminés par la décision du 28 juillet 1920 étaient de telle importance qu'elles amenaient l'abandon presque total de la ligne fixée par cette même décision.

Cette conclusion était inévitable. Si la Cour n'a pas repoussé explicitement les suggestions de septembre 1922, c'est qu'elle n'était pas non plus explicitement consultée sur ce point, et qu'elle tient à éviter jusqu'à l'apparence d'un excès de pouvoir, comme sa brève jurisprudence nous l'a suffisamment prouvé. Mais elle avait pris soin d'inclure dans les motifs de son avis tous les éléments qui les condamnaient. Les paroles prononcées par M. Benès au cours des débats dans le sein du

Conseil : « Le malheur, dans toute cette affaire, c'est qu'on a toujours laissé une question ouverte », ne sauraient donc s'appliquer à l'avis de la Cour.

Le point préliminaire relatif à l'admission des suggestions de septembre 1922 une fois résolu par la négative, le Conseil, suivant la procédure naturelle, pria la Commission de délimitation « de fournir de nouvelles propositions conformes à l'avis de la Cour et aux résultats des délibérations du Conseil ». Le Conseil, au reçu de ces nouvelles propositions, prit une décision qui laissait Jaworzina à la Tchécoslovaquie.

Afin de ménager les facilités de communication et les relations économiques des communes situées de part et d'autre de la frontière, le Conseil recommandait que des protocoles favorables aux intérêts réciproques des populations fussent joints à la décision définitive fixant la frontière dans le Spisz. Il est à remarquer que ce système très commode des protocoles économiques a pris depuis la guerre un développement considérable grâce à la Société des Nations qui en fit de nombreuses applications, principalement en Haute-Silésie.

La résolution du Conseil fut transmise à la Conférence des Ambassadeurs qui donna les dernières instructions à la Commission de délimitation en ayant soin d'éviter qu'aucune question pût demeurer ouverte en prévision d'une attitude intransigeante des gouvernements intéressés.

De la longue histoire de cette affaire compliquée on peut retenir un enseignement favorable à la Société des Nations et surtout à la Cour. Là où les Grandes Puis-

sance et leur diplomatie avaient échoué, la Société des Nations a mené à bien une tâche particulièrement délicate. Il a fallu pour cela, dessaisir, en quelque sorte, les organisations politiques internationales et porter l'affaire devant le Haut Tribunal des Nations. L'éclaircissement de la situation n'a été possible que lorsque l'affaire a été étudiée avec les moyens d'ordre strictement juridique fournis par la Cour dans son avis consultatif. C'est une nouvelle preuve expérimentale de la supériorité de l'action juridique sur l'action politique dans les conflits entre nations. Enfin il est également hors de doute que c'est seulement la haute autorité de la Cour Permanente de Justice Internationale qui a fait s'incliner l'opinion des Etats intéressés devant la décision du Conseil.

CHAPITRE V

L'Affaire du monastère de Saint-Naoum (1)

I

Le principe de la création d'un Etat indépendant albanais fut reconnu à la conclusion de la deuxième guerre balkanique, en 1913.

Cet Etat était soumis au contrôle administratif et financier des Puissances auxquelles le Traité de Londres du 17/30 mai 1913 réservait en outre « le soin de régler les frontières de l'Albanie et toutes autres questions concernant l'Albanie ». C'est ainsi que la Conférence des Ambassadeurs fut saisie de la question de la fixation des frontières du nouvel Etat en 1913. Elle créa une Commission de délimitation et rédigea un protocole final qui fut signé à Florence en 1913. Mais la guerre empêcha la fixation définitive des frontières de l'Albanie, qui était envahie par les armées belligérantes.

La Conférence de la Paix, réunie à Paris en 1919, se considéra comme compétente pour s'occuper de la ques-

(1) Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série B, n° 9. Leyde, 1924.

tion albanaise. Mais l'Albanie prétendait que cette compétence revenait à la Société des Nations, comme successeur de l'ancien concert européen des Puissances, alors que la Grèce et la Serbie soutenaient la compétence exclusive des principaux gouvernements alliés. L'Assemblée de la Société des Nations, par un vote unanime du 2 octobre 1921, laissa aux Puissances le soin de fixer les frontières albanaises.

D'après cette décision, la Conférence des Ambassadeurs eut à reprendre ses travaux que la guerre avait interrompus. Par une décision du 9 novembre 1921, elle créa une nouvelle Commission de délimitation qui fut chargée de l'abornement de la ligne-frontière. Cette Commission se trouva en présence de difficultés importantes dans la région du monastère de Saint-Naoum, dont elle référa à la Conférence. Après avoir recueilli les avis séparés des commissaires et les notes des gouvernements de l'Albanie et de l'Etat serbe-croate-slovene, la Conférence attribua le monastère à l'Albanie, par une décision du 6 décembre 1922.

Cinq mois plus tard, le gouvernement yougo-slave demanda la révision de la décision. La Conférence crut devoir remettre la question à l'étude, mais des divergences de vues au sujet de l'attribution du monastère de Saint-Naoum s'étant manifestées dans son sein, la Conférence, par une lettre du 5 juin 1924 demanda au Conseil de la Société des Nations si « par la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 6 décembre 1922, les Principales Puissances ont épuisé en ce qui concerne la frontière serbo-albanaise au monastère de Saint-

Naoum, la mission qui leur avait été reconnue par l'Assemblée de la Société des Nations, le 2 octobre 1921 ».

Le Conseil adressa aussitôt à la Cour Permanente de Justice Internationale une demande d'avis sur ce point. On voit que la marche de la procédure dans cette affaire présente une analogie remarquable avec le cas de Jaworzina.

II

On peut d'abord se demander si, en prenant la décision du 6 décembre 1922, la Conférence des Ambassadeurs était autorisée à agir en tant qu'agent des Principales Puissances.

Pour statuer sur les frontières de l'Albanie, les Puissances alliées devaient évidemment agir par quelque intermédiaire, et la Conférence des Ambassadeurs était dûment qualifiée pour s'acquitter de cette tâche. La résolution de l'Assemblée de la Société des Nations, du 2 octobre 1921, mentionne le fait que l'Etat serbe-croate-slovène et la Grèce ont reconnu les Puissances comme « étant l'organe compétent pour statuer sur les frontières de l'Albanie », et ces Etats, ainsi que le gouvernement albanais, ont voté ladite résolution. Ainsi la mission des Ambassadeurs leur a été reconnue par la Société des Nations et les gouvernements intéressés. Le caractère des décisions des Ambassadeurs du 9 novembre 1921 et du 6 décembre 1922 ne peut alors être discuté. Leur base juridique est certaine : elle repose sur le fait que les Principales Puissances, agissant par

l'intermédiaire de la Conférence, avaient les pouvoirs nécessaires pour statuer

III

Dans son avis consultatif sur l'affaire de Jaworzina, la Cour, saisie d'une question analogue a exposé les considérations juridiques d'ordre général qui déterminent la nature et les effets d'une décision du genre de celle qui est ici contestée. Il suffira de s'y reporter pour conclure, suivant l'expression de la Cour, que ces décisions « revêtent pour la matière qu'elles couvrent, un caractère définitif ».

Mais l'Etat serbe-croate-slovène s'est élevé contre la décision du 6 décembre 1922 en soutenant qu'en l'espèce la Conférence des Ambassadeurs avait comme mission « non seulement de statuer sur la frontière albanaise, mais encore de statuer sur cette frontière conformément aux décisions du Protocole de Londres signé en 1913 ». En effet, soutient le gouvernement serbe, la décision du 9 novembre 1921, qui confère à la Serbie un droit acquis, d'après la jurisprudence de la Cour dans l'affaire de Jaworzina, établit le principe que la frontière albanaise doit être celle qui fut fixée en 1913, sauf les exceptions expressément indiquées. Comme le monastère de Saint-Naoum n'est pas mentionné dans les exceptions prévues, les stipulations du Protocole de 1913, qui attribuent le monastère à la Serbie, restent en vigueur.

La Cour a reconnu que la justesse de cette thèse

était liée d'une façon absolue à la question de savoir si la frontière, à Saint-Naoum, « avait été effectivement fixée en 1913 ou non ». La Conférence des Ambassadeurs, après la Commission de délimitation, avait été d'avis que ce point était demeuré incertain, et elle l'avait tranché en attribuant Saint-Naoum à l'Albanie. La Cour, après un examen minutieux des divers documents qui lui furent soumis et des arguments que firent valoir devant elle, sur ce point, les gouvernements intéressés, estima que la Conférence des Ambassadeurs, étant chargée de la mission de « statuer sur les frontières de l'Albanie », possédait une certaine liberté d'appréciation dans l'accomplissement de sa mission et qu'on ne pouvait prouver qu'elle s'était trompée en retenant que la frontière, à Saint-Naoum, n'avait pas été définitivement fixée en 1913.

La décision du 6 novembre 1922 est encore critiquée par l'Etat serbe-croate-slovène comme étant fondée sur des données erronées ou comme ayant été prise sans tenir compte de certains faits essentiels. Après un examen très serré de l'ensemble des circonstances ayant provoqué la décision, la Cour formule cette conclusion qu'il ne se trouve pas, en l'espèce, de faits importants soit nouveaux soit ignorés au jour où la décision est intervenue.

D'ailleurs, même si des conditions de révision se trouvaient réalisées dans l'affaire qui nous occupe, il ne s'ensuivrait pas que de pareilles décisions puissent être soumises à révision. La Cour n'estime pas nécessaire de se prononcer nettement sur ce point puisque de

telles conditions n'existent pas dans le cas de Saint-Naoum, mais elle rappelle ce qu'elle a dit dans son avis sur l'affaire de Jaworzina au sujet du caractère définitif des décisions d'une organisation internationale telle que la Conférence des Ambassadeurs, pourvue d'un mandat régulier comparable à celui d'un arbitre.

Ainsi l'avis de la Cour fut que par la décision du 6 décembre 1922, les Principales Puissances alliées ont épuisé leur mission en ce qui concerne la frontière entre l'Albanie et la Serbie au monastère de Saint-Naoum.

CONCLUSION

I

De l'étude théorique de la fonction consultative donnée à la Cour Permanente de Justice Internationale par le Pacte de la Société des Nations et de l'examen des avis qu'elle a déjà prononcés, on peut dégager les mêmes conclusions.

La compétence consultative, dans l'intention des rédacteurs du Pacte et du Statut de la Cour, paraît avoir été établie pour assurer la bonne administration de l'organisation internationale de Paix. Elle devait permettre au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations, encore à leurs débuts, d'éclairer les décisions qu'ils auraient à prendre pour assurer l'harmonieux fonctionnement des différents rouages internationaux, en recueillant l'opinion de Juristes d'une science reconnue ; elle contribuerait ainsi à leur donner une valeur indiscutée.

Dans cet ordre d'idées, les interventions de la Cour se sont surtout manifestées par l'interprétation qu'elle a donnée de différents textes inclus dans le Pacte ou les Traités de paix. C'est ainsi que le premier avis de la

Cour contient des indications sur l'organisation de la Conférence Internationale du Travail dont le deuxième et le troisième délimitent partiellement la compétence. La quatrième consultation donne, entre autres enseignements, l'opinion de la Cour sur l'action possible du Conseil dans les différends relatifs à des questions de nationalité, la sixième et la septième interprètent les textes qui se rapportent à la protection des minorités de race, enfin la huitième et la neuvième définissent la compétence de la Conférence des Ambassadeurs ou d'une organisation diplomatique similaire lorsqu'elles ont à connaître d'un litige international.

Mais dans les résultats qu'on peut obtenir des avis consultatifs, une deuxième tendance se dégage de l'examen de leur pratique. Ils contribuent à renforcer l'activité juridictionnelle de la Cour et étendent sa compétence sur des questions dont elle n'aurait jamais eu à connaître s'ils n'avaient existé : ils apparaissent ainsi comme l'accessoire et le complément de sa fonction essentielle, la fonction judiciaire. Cette conséquence des consultations, si elle n'a pour ainsi dire pas été envisagée au début, est aujourd'hui considérable. C'est un nouveau moyen de règlement pacifique des conflits internationaux qu'on peut hésiter à ranger dans telle ou telle classification théorique, mais qui a produit les plus heureux résultats. A cet égard, il convient de mettre en évidence la solution du différend franco-britannique relatif aux décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc. Ce qui a permis à cette tendance de s'affirmer, c'est que le Conseil a, jusqu'ici, considéré les avis de la Cour comme l'expression la plus parfaite du droit in-

ternational et qu'il leur a toujours donné la valeur légale en s'appropriant leurs enseignements.

L'examen des motifs de la Cour de refuser une consultation dans la question carélienne confirme cette opinion que la Cour regarde les avis comme étant susceptibles de produire dans l'avenir de semblables conséquences (1). Si l'avis de la Cour est simplement considéré comme propre à éclairer la Société des Nations sur un point de droit ou une question d'administration, il ne suffit pas que l'une des parties que la consultation peut intéresser croie son intervention injustifiée pour que la Cour puisse refuser de donner les avis qui lui sont demandés. Mais si l'avis est regardé comme l'accessoire de la fonction judiciaire, et susceptible d'arriver au même résultat par une voie détournée, mais quelquefois plus commode, il est évident que la Cour ne saurait se départir de l'application des principes juridiques en les prononçant. C'est pourquoi, dans l'avis demandé sur la question de la Carélie, la Cour devait s'interdire de s'occuper de l'affaire, l'une des parties lui refusant son consentement.

Un des à-côtés les plus curieux de cette conception de l'avis consultatif qui se manifeste dans l'activité de la Cour, c'est que le Conseil, ou, éventuellement, l'Assemblée, en reçoivent des attributions semi-judiciaires. Lorsque l'avis prononcé met fin à une difficulté internationale, le Conseil devient en quelque sorte juge en dernier ressort d'accepter ou non la solution arbitrale

(1) Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série B, n° 5, Leyde 1923.

qui est suggérée. Si le Conseil a jusqu'ici accepté les avis de la Cour à raison de leur haute valeur morale et juridique, il n'en reste pas moins libre, même en ce cas, de les refuser. D'ailleurs, si même il se croyait obligé de se les approprier, il aurait encore à les interpréter et à en tirer toutes leurs conséquences. C'est ainsi que la consultation reçue à propos de l'affaire de Jaworzina étant apparue aux gouvernements intéressés comme susceptible d'une interprétation différente, le Conseil a eu à trancher la question et a donné une explication favorable aux prétentions de la Tchéco-Slovaquie. Le Conseil aurait pu fort bien en décider différemment, et le conflit se fut alors terminé en faveur de la Pologne.

II

Jusqu'ici l'activité consultative de la Cour a été très grande et même supérieure à son activité judiciaire. Si l'on se demande quel développement prendront les consultations dans l'avenir, il semble qu'on doive lier cette question à celle de l'obligation de la compétence de la Cour statuant comme tribunal. On doit souhaiter la réalisation du caractère obligatoire de la juridiction internationale, et on peut sans doute l'espérer. L'évolution qu'ont entreprise les peuples dans leurs relations de pays à pays, offre trop d'analogies avec celle dont l'histoire des Sociétés internes nous donne le spectacle, pour qu'il soit permis de penser qu'elle n'est pas arrivée à son terme. Lorsque la Cour sera, non plus seulement offerte, mais imposée aux Etats, les avis ne servi-

ront plus à donner une solution arbitrale d'un conflit qui sera alors déféré automatiquement à la juridiction de la Cour. Le nombre des consultations diminuera considérablement. La confusion des pouvoirs au sein de l'organisation internationale de Paix disparaîtra, le Conseil se bornera à son rôle d'administrateur.

Quant aux consultations que le Conseil demandera en cette qualité, elles seront moins fréquentes à mesure que les points difficiles ou restés obscurs seront éclairés par les avis précédents. On peut donc s'attendre, dans un avenir plus ou moins lointain, à un ralentissement sensible de l'activité de la Cour, organe consultatif, qui coïncidera avec le développement de sa juridiction.

On a remarqué à plusieurs reprises l'hostilité des juristes américains à l'égard du droit de consultation donné à une Cour de Justice.

Le 5 mai 1924, M. Lodge présentait au Sénat des Etats-Unis une résolution dans laquelle il demandait au Président de l'Union de convoquer une troisième Conférence de la Haye. La participation de l'Amérique à la Société des Nations, et à la Cour de Justice y serait envisagée. Mais il était dit dans cette résolution : « La Cour ne sera pas compétente pour donner des consultations dans les questions qui concernent l'admission des étrangers dans les Etats-Unis, l'intégrité territoriale des divers Etats de l'Union, ou dans tout ce qui concerne ou implique le maintien de l'attitude traditionnelle des Etats-Unis à l'égard des questions américaines, communément appelée doctrine de Monroë, ou les autres principes purement politiques de gouvernement, en toute

affaire que celui des Etats-Unis considère comme de caractère interne ». Si l'Amérique donne un jour son adhésion à la Cour Permanente de Justice Internationale, ce ne sera donc pas sans d'importantes restrictions vis-à-vis de sa fonction consultative.

Vu :

Le Président,
DE LAPRADELLE

Vu :

Le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu et Permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
<i>Première partie : Théorie de la fonction consultative de la Cour.</i>	
CHAPITRE PREMIER. — <i>Définition. Caractère obligatoire des avis pour la Cour</i>	9
CHAPITRE II. — <i>Matière des avis</i>	20
CHAPITRE III. — <i>Procédure consultative</i>	29
CHAPITRE IV. — <i>Valeur légale et effets des avis</i>	42
<i>Deuxième partie : L'activité consultative de la Cour.</i>	
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les avis consultatifs de la Cour relatifs à l'Organisation Internationale du Travail. (Avis n^{os} 1, 2, 3.)</i>	49
CHAPITRE II. — <i>Le différend franco-britannique au sujet des décrets de nationalité à Tunis et au Maroc (zone française). (Avis n^o 4)</i>	71

CHAPITRE III. — <i>Les résultats de la troisième session de la Cour Permanente de Justice Internationale.</i> (Avis n ^{os} 5, 6, 7.)	87
CHAPITRE IV. — <i>L'affaire de Jaworzina.</i> (Avis n ^o 8)	103
CHAPITRE V. — <i>L'affaire du monastère de Saint-Naoum.</i> (Avis n ^o 9)	114
CONCLUSION	120

